

CAI
J
-1996
G 75

Department of Justice
Canada

Ministère de la Justice
Canada

Government
Publications



3 1761 11764743 8

A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117647438>

A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS



THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS was produced by the Legislative Services Branch of the Department of Justice (Canada) with the assistance of the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office.

This publication may be reproduced without permission as long as the source is fully acknowledged. However, reproduction in whole or in part for the purposes of sale or distribution requires prior written permission from the Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, Ontario K1A 0S9



© Public Works and Government Services Canada 1996
Cat. No. J2-8-1995
ISBN 0-662-62085-2

• A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

Foreword

Acts and regulations are among a government's most powerful tools for fulfilling its democratic mandate. The steps involved in making them have evolved over centuries and reflect the attention and care required to ensure that they operate effectively and fairly. Although these steps are complex and constantly evolving, it is essential that people understand them. This is particularly true for those whose work in government involves some aspect of making Acts and regulations.

This Guide provides a comprehensive description of how Acts are made at the federal level in Canada and answers questions about particular aspects of how they are made and the people involved. It also outlines the main steps involved in making federal regulations. The Guide brings together the experience and knowledge of many members of the Legislative Services Branch of the Department of Justice and the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office. I am confident that it will be an invaluable aid to those who participate in the legislative process.

Allan Rock, M.P., P.C.
Minister of Justice and Attorney General of Canada

November, 1995

• A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

Table of Contents

• About the Guide

► 1

- Who is the Guide for?
- What are the objectives of the Guide?
- How is the Guide organized?
- How to find your way around the Guide

• Chapter 1 - Introduction to Acts and Regulations

1.1 Acts of Parliament

► 9

- What are Acts?
- What types of Acts are there?
- What is the legal framework for Acts?
- Where do ideas for Acts come from?
- Who is involved in making Acts?

1.2 Regulations

► 15

- What are regulations?
- What types of legal documents are there?
- What is the legal framework for regulations?
- Where do ideas for regulations come from?
- Who is involved in making and reviewing regulations?

• Chapter 2 - Principles and Policies

2.1 Introduction

► 23

2.2 Charter and Constitutional Review

► 25

- Overview
- Cabinet Support System
- Certification of Bills

2.3 Other Paramount Acts

► 30

2.4 Laws of general application

► 31

- Overview
- Rules of law that are of general application
- Acts of general application

• A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

Table of Contents

2.5 Coherence	► 39
○ Overview	
○ Repetition of rules of law that are of general application	
○ Use of precedents in drafting	
○ Proportionality of sentences for offences	
○ Proportionality of enforcement provisions	
○ Guidelines for granting enforcement powers under federal legislation	
○ Principles for the attribution of federal enforcement powers	
○ Regulatory policy considerations	
2.6 Our system of government	► 61
○ Overview	
○ Supremacy of Parliament	
○ Regulation-making authorities	
2.7 Legislative drafting conventions	► 64
○ Overview	
○ Reducing vagueness or ambiguity	
○ Parliamentary procedure	
○ Facilitating access to Acts and regulations	
○ Facilitating the revision of Acts and regulations	
2.8 Drafter's check-list	► 75
 • Chapter 3 - Preparation and Enactment of Bills	
3.1 Introduction	► 81
3.2 Who does what in the preparation of bills?	► 82
○ Overview	
○ Departmental officials	
○ Departmental legal advisers	
○ Instructing officers	
○ Drafters	
○ Jurilinguists and legislative editors	

• A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

Table of Contents

3.3 How is legislative policy formulated and approved?	► 93
○ Overview	
○ Who initiates the process?	
○ Who should be consulted?	
○ How is Cabinet approval obtained?	
○ What about budgetary measures?	
○ What security measures must be taken with Cabinet documents?	
3.4 How are bills drafted?	► 109
○ Overview	
○ How does the Record of Decision affect the drafting?	
○ Can the Record of Decision be changed?	
○ How are drafting timetables established?	
○ Why must bills be bilingual?	
○ What is co-drafting?	
○ How are drafters assigned?	
○ When does the drafting begin?	
○ How are drafting instructions given?	
○ How are drafts prepared, discussed and revised?	
○ What security measures must be taken with draft bills?	
○ What explanatory notes are required?	
○ How are draft bills printed and distributed?	
3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?	► 135
○ Overview	
○ What briefing materials are required?	
○ How is Cabinet approval obtained?	
○ Who introduces the bill?	
○ In which House will the bill be introduced?	
○ What is the Royal Recommendation and when is it needed?	
○ When can the bill be introduced?	
3.6 How is a bill enacted by Parliament?	► 146
○ Overview	
○ How to prepare legislative strategy	

• A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

GUIDE A

Table of Contents

- The Parliamentary calendar
- Introduction and First Reading
- House of Commons Committee study after First Reading
- Second Reading
- Committee study after Second Reading
- Report Stage
- Third Reading
- Amendments to Bills
- Are there other procedures that may be used?
- Consideration by the Other House
- Royal Assent

3.7 When does an Act come into force?	► 170
3.8 How are Acts printed and distributed?	► 171
○ Overview	
○ Publication services	
3.9 The Miscellaneous Statute Law Amendment Program	► 173
○ Overview	► 167
○ Procedure	► 168
○ Criteria	► 169
3.10 Summary of steps in the preparation and enactment of bills	► 176

• Chapter 4 - The Regulatory Process

4.1 Introduction	► 181
4.2 What instruments are subject to the regulatory process	► 182
○ Overview	
○ Regulations within the meaning of the <i>Statutory Instruments Act</i>	
○ Other instruments that are subject to the regulatory process	

• A GUIDE TO THE MAKING OF FEDERAL ACTS AND REGULATIONS

Table of Contents

4.3 What are the steps in the regulatory process?	► 186
○ Overview	
○ Conception and development of regulations	
○ Executive review	
○ Procedural requirements	
○ Parliamentary scrutiny	
4.4 Summary of the steps in the regulatory process	► 197

● ABOUT THE GUIDE

- Who is the Guide for?
 - What are the objectives of the Guide?
 - How is the Guide organized?
 - How to find your way around the Guide
-

• ABOUT THE GUIDE

○ WHO IS THE GUIDE FOR?

Many Government officials are likely to be involved in the legislative process during the course of their careers. They may be asked to develop the policy to be implemented by an Act, to draft regulations under it or to participate in drafting amendments. The Guide is intended to help them learn what they need to know about how Acts and regulations are made.

• ABOUT THE GUIDE

○ WHAT ARE THE OBJECTIVES OF THE GUIDE?

The Guide aims to help Government officials participate more effectively in the making of Acts and regulations. It describes the roles of those involved as well as the steps to be followed in order to produce legislation that accomplishes the Government's goals and respects the principles and policies that underlie our legal system.

• ABOUT THE GUIDE

○ HOW IS THE GUIDE ORGANIZED?

The Guide is divided into four chapters. The first chapter provides a general introduction to federal Acts and regulations.

The second chapter sets out the principal concerns affecting the drafting of Acts and regulations, including matters of legal principle and policy. These concerns arise during the policy development stage of the preparation of Acts and regulations as well as during their drafting. These concerns relate not only to legal matters, but also to administrative practicality, parliamentary practice and policy matters.

The third chapter deals with the making of Acts. It explains in a detailed, chronological fashion how bills are prepared and enacted, from the drafting of the bill and through the parliamentary process to royal assent. It also describes the Miscellaneous Statute Law Amendment Program.

The fourth chapter explains the regulatory process in a similar fashion, beginning with the delegation of regulation-making power to the coming-into-force of regulations.

• ABOUT THE GUIDE

○ HOW TO FIND YOUR WAY AROUND THE GUIDE

The Guide uses a style of presentation that allows the reader to obtain as much information as possible without having to flip from one place to another. Information is sometimes repeated under more than one heading because it relates to several stages of the process for making Acts or regulations.

The four chapters of the Guide are referred to by the chapter title in bold letters preceded by the • symbol: for example,

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

In turn, each chapter is divided into numbered sections. The first digit of each section number corresponds to the number of the chapter it is in. Section titles appear at the top of each page. Sections may also be divided into subsections indicated by the ○ symbol followed by their titles: for example, ○ **What is an Act?**

Internal references, which have been kept to a minimum, are indicated by an arrow (►) and are printed in bold letters. When the reader is invited to look at something in another part of the Guide, the titles of the relevant section and subsection are given: for example, ► **1.1 Acts of Parliament** ○ **What is an Act?** If the reference is to a subsection in the same section, only the subsection title is given.

● CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.1 Acts of Parliament	► 9
1.2 Regulations	► 15

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.1 Acts of Parliament

○ WHAT IS AN ACT?

An Act is the most formal expression of the will of the State. It is a form of written law that is made by **Parliament**. Parliament consists of three parts: Her Majesty, the Senate and the House of Commons. Acts originate as **bills**, which are introduced in either the Senate or the House of Commons. Each of Parliament's three parts must approve a bill before it becomes law. In this Guide, the parliamentary approval process is referred to as **enactment**.

The Guide concentrates on the enactment of bills submitted to Parliament by the **Government**, which is also called the Crown or the Executive. The Government has many ways in which to carry out its mandate. The submission of a bill to Parliament for enactment is foremost in our democratic system. An Act may set out rules for society or it may provide the legal basis for some other Government action.

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.1 Acts of Parliament

○ WHAT TYPES OF ACTS ARE THERE?

There are a number of different ways of classifying Acts. They may be grouped in terms of **public** and **private** Acts or **new** and **amending** Acts, including **Miscellaneous Statute Law Amendment Acts**.

Public Acts

A public Act may originate with the Government as a bill introduced in the name of a Cabinet minister, who is called the sponsoring minister. These bills are considered in detail in Chapter 3.

A public Act may also originate as a bill introduced by a member of the House of Commons who is not in the Cabinet. These "**private members bills**" are tabled in the name of the member who sponsors them. The rules of procedure (called "**Standing Orders**") provide only a limited amount of time for these bills to be studied by the House. They are usually drafted by drafters in the Legislative Counsel Office of the House of Commons.

In the Senate, the distinction between Government and private members bills is less marked. Senators who are not members of the Cabinet use the drafting services of the Law Clerk of the Senate.

The Government is not involved in drafting bills that originate with members of Parliament who are not in the Cabinet. However, departmental officials may intervene at the committee stage of these bills and may require drafters, jurilinguists and legislative editors in the Department of Justice to draft or review motions to amend them.

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.1 Acts of Parliament

Private Acts

Private Acts confer powers or special rights or exemptions on particular individuals or groups. They are passed by Parliament in almost the same way as public Acts, but the bills to enact them are introduced differently. In general, the Office of the Law Clerk of the Senate and the Legislative Counsel Office of the House of Commons draft the bills without any involvement by the Government. Readers who would like to learn more about private Acts should contact these offices.

New and Amending Acts

Another way of distinguishing Acts is on the basis of their effect on other Acts. A bill may provide for the enactment of a new Act, as opposed to amending an existing Act. It may also provide for the enactment of more than one new Act or amend a number of existing Acts. If a bill to enact a new Act makes it necessary to amend other Acts, the bill will contain "consequential" amendments to those Acts.

Miscellaneous Statute Law Amendment Acts

The Miscellaneous Statute Law Amendment Program provides for periodic amendments to remove anomalies, inconsistencies, outmoded language and errors from existing Acts and to make minor corrections. These amendments are subject to different procedures intended to speed up their enactment. The program is administered by the Legislation Section of the Department of Justice. (**► 3.9 The Miscellaneous Statute Law Amendment Program**)

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.1 Acts of Parliament

○ WHAT IS THE LEGAL FRAMEWORK FOR AN ACT?

Canada is governed by a constitution that rests on British constitutional tradition and includes numerous Acts and regulations. The *Constitution Act, 1867* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* are among the most important of these.

The *Constitution Act, 1867* allows us to answer the question: "What can an Act deal with?" It establishes two levels of government in Canada: federal and provincial. Each exercises full legislative power over the matters within its jurisdiction. Constitutional law, as elaborated by court decisions, defines what these matters are, as well as their limits.

The Constitution also provides a number of rules that define the legal framework, for example, rules requiring the bilingual publication of Acts or governing the procedures of Parliament and the provincial legislative assemblies.

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* allows us to answer the question: "How can an Act deal with its subject-matter?" It governs how legislative objectives may be achieved, rather than the matters that may be dealt with. The Charter imposes limits on government activity in relation to fundamental rights and liberties.

It is also important to keep in mind that since the *Quebec Act of 1774* Canada has had two systems of law: common law and civil law. The application of an Act may differ depending on whether it is being applied in a part of Canada that is governed by one system or the other. The common law applies throughout Canada in matters of government law. However, private legal relationships are governed by civil law in Quebec and by common law elsewhere. This has a number of effects, particularly on the sources of law and the interpretation of an Act.

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.1 Acts of Parliament

○ WHERE DO IDEAS FOR ACTS COME FROM?

Although the passage of an Act involves decisions of the Government and enactment by Parliament, ideas for Acts do not necessarily originate within the Government. There are basically five sources for Acts:

- the general public
- Cabinet ministers
- the public service
- parliamentarians (senators and members of parliament)
- courts and administrative agencies.

The **Speech from the Throne** is the primary means for the Government to announce its ideas for Acts. It is delivered at the beginning of each session of Parliament by the Queen or, most often, by her representative, the Governor General. The legislative program announced in the Speech from the Throne is often taken from the electoral platform of the governing party, particularly when a new Parliament is formed. However, during the course of the Government's mandate, the legislative program will be taken from the priorities established by the various departments and approved by the Cabinet. The budget speech each year is another important source of legislative policy.

Acts frequently represent the outcome of important political initiatives or decisions of the Government. They may also result from recommendations in a report of a working group or royal commission of inquiry. Finally, Acts may be intended to implement treaties, conventions or accords, to provide for administrative action, such as licensing, or to deal with particular problems or emergency situations.

Events may deflect the Government's legislative program. Although the Speech from the Throne is a good guide, you should be aware of the other ways the Government publicizes its ideas, such as draft bills, discussion papers and press releases.

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.1 Acts of Parliament

○ WHO IS INVOLVED IN MAKING ACTS?

Exactly who is involved in making a particular Act depends on a variety of factors, including the type of Act and who sponsors it.

The following are the main participants in the making of Government bills are:

- members of Parliament, including the minister who introduces the bill
 - officials in the minister's department
 - departmental legal advisers
 - the Cabinet and the Privy Council Office
 - the Legislation Section of the Department of Justice.
-

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.2 Regulations

- WHAT ARE REGULATIONS?

Regulations are a form of law, often referred to as **delegated** or **subordinate legislation**. They have the same binding legal effect as Acts and usually state rules that apply generally, rather than to specific persons or things. However, regulations are not made by Parliament. Rather, they are made by persons or bodies to whom Parliament has delegated the authority to make them, such as the Governor in Council, a minister or an administrative agency. Authority to make regulations must be expressly delegated by an Act. Acts that authorize the making of regulations are called **enabling Acts**.

An Act may set out the framework of a regulatory scheme and delegate the authority to develop the details and express them in regulations. Or, an Act may do little more than delegate authority, leaving the substance of the scheme to be dealt with in regulations.

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.2 Regulations

○ WHAT TYPES OF LEGAL DOCUMENTS ARE THERE?

Acts authorize the making of many different kinds of legal documents. Most regulations are made under provisions that authorize the making of regulations. However, Acts sometimes authorize the making of documents that have the same sort of legislative effect, but which are called by another name, for example, "by-laws", "rules", "tariffs", "ordinances" or "orders". Usually, these documents are made in the same way as regulations and are subject to the same legal constraints.

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.2 Regulations

- WHAT IS THE LEGAL FRAMEWORK FOR REGULATIONS?

A delegate of regulation-making authority does not have a free hand in making regulations. There are a number of legal constraints on the delegate's power. These include the Constitution, in particular the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. (► 1.1 Acts of Parliament ○ What is the legal framework for Acts?)

The legal constraints also include Acts of Parliament. Regulations must be made in accordance with the procedures set out in the *Statutory Instruments Act*. They must also stay within the scope of the Act that delegates the regulation-making authority (the **enabling** Act) and must not conflict with it or restrict or extend the scope of its application.

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.2 Regulations

○ WHERE DO IDEAS FOR REGULATIONS COME FROM?

Ideas for regulations come mainly from public servants who administer regulatory schemes and from members of the public who are regulated by those schemes. Ideas frequently result from public consultation conducted by public servants. Of course, they may also come from the general public, Cabinet ministers, other members of Parliament, the courts and administrative agencies.

• CHAPTER 1 - INTRODUCTION TO ACTS AND REGULATIONS

1.2 Regulations

○ WHO IS INVOLVED IN MAKING AND REVIEWING REGULATIONS?

The following are the main participants in the regulatory process:

- the delegate of the regulation-making powers (usually the Governor General acting on the advice of the Cabinet, but sometimes a particular Cabinet minister or an administrative agency)
 - the officials in the department or agency responsible for the regulations
 - the Regulations Section of the Department of Justice
 - the Regulatory Affairs Directorate of the Treasury Board Secretariat
 - the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations.
-

● CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.1 Introduction	► 23
2.2 Charter and constitutional review	► 25
2.3 Other paramount Acts	► 30
2.4 Laws of general application	► 31
2.5 Coherence	► 39
2.6 Our system of government	► 61
2.7 Legislative Drafting Conventions	► 64
2.8 Drafters' checklist	► 75

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.1 Introduction

This chapter of the Guide describes the kinds of legal and other policy issues that arise during the preparation of bills. Although most of these issues relate to legal policy matters, many also relate to other policy matters such as good government, parliamentary practice and political concerns of which the Legislation Section of the Department of Justice has been made aware through experience in drafting bills for successive governments.

The policy issues discussed in this chapter usually arise after approval of the Memorandum to Cabinet. They are frequently quite different from the kinds of considerations that departments and agencies bring to a given proposal. This chapter sets out some considerations relating to these issues. It is intended to help sponsoring departments deal with the concerns of drafters during the process of preparing bills and thus to eliminate delays and difficulties that may ensue if drafters' concerns come as a surprise during that process.

Even after Cabinet approves a particular policy in a Memorandum to Cabinet and approves the drafting instructions, policy issues may arise that require returning to Cabinet for more instructions. However, these situations are relatively rare. Most policy issues that arise after a Memorandum to Cabinet has been approved are resolved jointly by the sponsoring department, its legal services unit, Department of Justice specialists and legislative drafters.

Many policy issues arise in the preparation of bills, because their enactment does not take place in a vacuum. The preparation of a bill involves not only the development of policy specific to the bill, but also a consideration of other issues. When a bill is enacted as an Act of Parliament, it becomes part of the system of federal statute law, of the Canadian legal system generally and, on occasion, of the international legal order. This fact can constrain the choices of policy-makers about the form and content of bills.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.1 Introduction

This chapter discusses some of the constraints on policy-makers, which can be categorized as follows:

- constraints imposed on the Government and Parliament of Canada by the Constitution and certain other paramount laws
- the burden of clarity that Acts and regulations must meet, given the way that they are interpreted and applied;
- concerns about the coherence of Acts and regulations as a whole
- features of our system of parliamentary government that have a bearing on the policy choices made before and during the drafting process.

The Legislation Section of the Department of Justice is responsible for drafting all government bills. Drafters in the Section possess an overview of the system of federal statute law.

Accordingly, drafters participate in the policy-making process where the policy choices made may affect the coherence of the statute book. This policy role of drafters derives in part from the advice that they can provide on the likely interpretation of legislative provisions, given the existence of other similar or identical provisions that already form part of the statute book. (►

3.2 Who does what in the preparation of bills ◦ Drafters

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.2 Charter and constitutional review

- OVERVIEW

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* is part of the Constitution of Canada. Because of this, Acts and regulations are ineffective to the extent that they are inconsistent with the Charter. It is legally possible for Parliament to override explicitly certain of the rights and freedoms guaranteed by the Charter. However, Parliament has never exercised this power and a government would obviously be extremely reluctant to propose a bill that would have that effect.

The Minister of Justice is responsible under the *Department of Justice Act* for seeing that the administration of public affairs is in accordance with law. This responsibility includes ensuring that all government actions are consistent with the Charter. Two specific mechanisms are in place for this purpose:

- the Cabinet Support System
 - the certification of Government bills.
-

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.2 Charter and constitutional review

○ CABINET SUPPORT SYSTEM

To ensure that constitutional issues (including the Charter) are properly taken into account in proposals for new programs or Acts, the Clerk of the Privy Council instituted the Cabinet Support System, with the support of the Department of Justice. The System requires all Memoranda to Cabinet (**MCs**) to include an analysis of the Charter and other constitutional implications of any policy or program proposal. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved?**) The Clerk of the Privy Council wrote to all deputy ministers on June 21, 1991 for the purpose of implementing the System.

One of the reasons for the System is that successful Charter challenges in court can result in legislative provisions being struck down or program benefits being extended with significant financial costs to the Government. Another reason for the System is to avoid difficulties in federal-provincial relations. Also, experience has shown that litigation and other legal costs are frequently overlooked when officials estimate the costs of proposals.

The System requires that the Analysis section of each MC address:

- whether the proposal is likely to be subject to serious challenge on constitutional (including Charter) grounds and, if so,
 - the risk of successful challenge,
 - the impact of an adverse decision, and
 - the possible costs of litigation, to the extent that they can be estimated;
- whether the proposal raises division of powers issues that are likely to be sensitive in the current federal-provincial context; and
- whether the proposal would have a significant impact on the other federal Acts and regulations, and if so, which ones.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.2 Charter and constitutional review

Where the constitutional implications will be minimal, a simple statement in the MC to the effect that they have been considered and been found to be insignificant would suffice.

Where the legal implications are significant, a summary of the analysis should be included in the MC in the same way that analysis of any other significant factor is addressed. These significant implications should then be taken into account in formulating the recommendations to ministers.

Where acceptance of a proposal would result in increased demands for legal services and require additional personnel or funding, this should also be included in the MC as a specifically identified part of the overall resource implications of the proposal.

Departmental legal advisers have primary responsibility for assisting their clients with the legal analysis. They are supported in their role by the Specialized Legal Advisory Services Section of the Department of Justice, which has special expertise in constitutional issues. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved?**) The Specialized Legal Advisory Services Section provides detailed assessments of constitutional issues. Advice on the requirements of the Cabinet Support System can be obtained from the Corporate Policy and Planning Directorate of the Department of Justice, which is responsible for overseeing the implementation of the system.

Although the Cabinet Support System is specifically concerned with MCs, its objectives apply throughout the policy-development process. Assessment of Charter implications for policy proposals neither begins nor ends with the MC process. Charter issues can be identified and risks mitigated well *before* an MC is drafted. Also, MCs are generally written at a high level of generality and principle. Drafting the fine details, such as administrative or regulatory arrangements, can result in new Charter issues being identified *after* an MC has been approved. Thus, assessment of constitutional and Charter risks must take place throughout the policy-development process.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.2 Charter and constitutional review

○ CERTIFICATION OF BILLS

The Minister of Justice is required to examine every bill introduced in or presented to the House of Commons by a Minister of the Crown. This requirement arises from section 3 of the *Canadian Bill of Rights* and section 4.1 of the *Department of Justice Act*. The purpose of the examination is to determine whether any provision of the bill is inconsistent with the purposes or provisions of the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Minister is required to report any inconsistency to the House of Commons at the first convenient opportunity.

Regulations made under the *Canadian Bill of Rights* and the *Department of Justice Act* provide that the Clerk of the House of Commons must send the Minister of Justice two copies of each bill and that the Deputy Minister of Justice must sign a certificate stating that the bill has been examined. The Chief Legislative Counsel examines bills and signs the certificates on behalf of the Deputy Minister of Justice.

After a bill has been introduced or presented in the House of Commons, the Clerk of that House sends two copies to the Legislative Editing, Publishing and Data Base Management Section of the Department of Justice. That Section stamps the cover page of each copy with the form of certificate required by the regulations. It also drafts two letters, one to the Clerk of the House of Commons and one to the Clerk of the Privy Council, confirming that the bill has been examined as required.

The copies of the bill and the draft letters are then sent to a designated drafter in the Legislation Section who is responsible for the examination. After examining the bill, the drafter sends the Chief Legislative Counsel the copies, the draft letters and any comments on the bill. In turn, the Chief Legislative Counsel examines the bill in light of the comments and then, on behalf of the Deputy Minister of Justice, signs the letters and the certificates

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.2 Charter and constitutional review

on the two copies of the bill and sends them to the Clerk of the House of Commons and the Clerk of the Privy Council.

If a bill is considered to be inconsistent with the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the Deputy Minister and Minister of Justice would be advised immediately, for the purpose of making the required report to the House of Commons.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.3 Other paramount Acts

Besides the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, there are a number of other Acts that can limit policy choices in the preparation of Acts and regulations. These "paramount" Acts apply except where some other Act excludes their operation. Thus, as with the Charter, it is legally possible to override them, but this is very rarely done and those involved in the preparation of Acts and regulations should assume that the paramount Acts will apply.

The first of these paramount Acts to be enacted was the *Canadian Bill of Rights*. The Minister of Justice's responsibilities in relation to the Bill are similar to those described above in relation to the Charter.

The *Canadian Bill of Rights* provides for its paramountcy over other federal law. After it was enacted in 1960, the courts created a similar doctrine of paramountcy for Acts dealing with human rights and language rights. The *Canadian Human Rights Act* is therefore paramount over other federal Acts, as is the *Official Languages Act*, which also expressly provides for its paramountcy.

Whether the paramountcy of these Acts derives from one of their provisions or from court decisions, the justification for it is the same. These Acts express values that are very important in Canada. Any derogation from them must be explicit.

This requirement of explicit derogation protects the values expressed in those Acts to the maximum extent possible, short of entrenching those values in the Constitution. It also ensures accountability to the public for any decision to derogate.

The only explicit derogation from the *Canadian Bill of Rights* took place during the October Crisis. It was included in the *Public Order (Temporary Measures) Act, 1970*, which replaced the regulations made in 1970 under the *War Measures Act*.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.4 Laws of general application

○ OVERVIEW

Besides the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and other paramount Acts, a number of other laws and fundamental principles can limit policy choices in the preparation of bills. These other laws apply except where some other law excludes their operation. They differ from paramount Acts in that it is easier to derogate from them or exclude them. However, any decision to do so must still be explicit. (**► 3.3 How is legislative policy formulated and approved?**)

These laws are presumed to apply in two different senses, both relevant in the preparation of bills.

First, courts presume that they apply except where some other law excludes their operation. This means that drafters must prepare provisions that are explicit in excluding the operation of these laws.

Secondly, drafters presume that there has been no political decision to exclude one of these laws if no such decision is mentioned in the Cabinet Record of Decision. Instructing officials who wish to override a presumption bear the burden of persuading their minister that a recommendation to that effect should be included in the ministerial recommendations section of the Memorandum to Cabinet. (**► 3.3 How is legislative policy formulated and approved?**) Ministers who are persuaded to do so will have to justify their decision to Parliament and the public.

Like the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and other paramount Acts, these presumptively applicable laws express values that are important in Canada. The requirement to explicitly exclude them in Acts or regulations and in Cabinet Records of Decision

- protects those values;
- ensures that ministers and, ultimately, parliamentarians decide whether other values are more important in the circumstances under consideration; and

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.4 Laws of general application

- helps to ensure that public servants do not inadvertently create political controversy.

Those involved in the preparation of bills will take into account the requirement of explicitness so as to ensure that any political decision to exclude the operation of a presumptively applicable law is legally effective.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.4 Laws of general application

○ RULES OF LAW THAT ARE OF GENERAL APPLICATION

The following are examples of fundamental principles that drafters presume policy-makers respect:

- the rules of natural justice and procedural fairness, which require that a person whose rights or interests are affected by an administrative decision be given a reasonable notice of the proposed decision and an opportunity to be heard by an unbiased decision-maker;
- respect for the ordinary jurisdiction of the courts, including the jurisdiction of the Federal Court of Canada under the *Federal Court Act* to hear and determine an application for judicial review in which relief is sought against a federal board, commission or other tribunal;
- the prospective operation of Acts of Parliament and regulations, which limits retroactive interference with rights;
- the principle that Acts of Parliament and regulations generally have effect throughout Canada, including the internal waters and the territorial sea, but not outside Canada;
- respect for and compliance with Canada's treaty obligations and Canada's other obligations under international law;
- the principle that property should not be expropriated without compensation;
- the requirement that one must have a guilty mind in order to be guilty of an offence; and
- the need to be very clear when providing that a person is to be penalized for contravening an Act or regulation since the courts give them the benefit of the doubt when penal provisions are ambiguous.

Despite the applicability of a general law, it is sometimes not good legislative policy to silently rely on that law. For example, the requirement of notice is an important element of the rules of natural justice. If the Act is silent, the courts may have to

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.4 Laws of general application

determine which persons have a sufficient interest in a proposed decision to be entitled to notice of it and how much notice those persons are entitled to. It is often preferable for an Act to answer these questions specifically.

Another example relates to the requirement that one must have a guilty mind in order to be guilty of an offence. The law distinguishes between **true crimes**, where the required mental element of the offence is knowledge or intention, and **strict liability offences**, where the offence has no mental element as such, although there is a defence of **due diligence**, discussed below. (A third class of offences, known as **absolute liability offences**, where there is no defence of **due diligence**, is not relevant here.)

If the Act is silent, the courts may have to determine whether an offence is a **true crime** or a **strict liability offence**. It is sometimes preferable for an Act to answer this question, especially where the same Act contains both **true crimes** and **strict liability offences**. A common instance of this occurs when a regulatory Act contains mainly strict liability offences but also offences of obstructing enforcement officers and providing false or misleading information. These offences should be specified as true crimes through the use of words such as "wilfully" or "knowingly" because they are akin to *Criminal Code* offences prohibiting similar conduct.

In answering these kinds of questions specifically, policy-making is guided and structured, rather than limited, by presumptively applicable laws.

There is a difference between specifying what would otherwise be uncertain and merely repeating a rule of law that is applicable in any event. If the rule of general application does not need to be expressed, then expressing it is not only useless, but possibly dangerous, because it may cast doubt on the application of the rule in other Acts.

For example, an offence that is not a "true crime" is presumed by the courts to be a "strict liability offence" for which a

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.4 Laws of general application

defence of due diligence is available. Adding such a defence for strict liability offences can lead to confusion and sometimes needless litigation because of apparent differences among Acts that address similar issues. (► **2.5 Coherence** ○ **Repetition of rules of law that are of general application**)

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.4 Laws of general application

○ ACTS OF GENERAL APPLICATION

Overview

The examples of presumptively applicable laws given above derive from general principles of law, rather than from any particular law. In addition to those presumptively applicable laws, there are a number of Acts of general application that are also presumptively applicable (in the two senses described). These Acts also express values that are important in Canada, but, unlike the examples given above, they already do so in a specific way. Policy-makers can therefore rely on the solutions that those Acts provide instead of having to develop their own solutions. Departmental legal advisers and drafters in the Legislation Section of the Department of Justice can provide assistance in this regard.

Some examples of these Acts of general application are the *Access to Information Act*, the *Privacy Act*, the *Statutory Instruments Act* and the *Criminal Code*.

Access to Information Act

The *Access to Information Act* provides a right of access to information in records under the control of federal government institutions. That right is subject to certain exemptions, including those for

- information obtained in confidence from another government;
- personal information;
- trade secrets and other confidential information supplied by a third party; and
- information whose disclosure is restricted by certain Acts of Parliament, such as the *Income Tax Act*.

Refusals of access may be reviewed by the Information Commissioner, who can make recommendations to a head of a federal government institution and report to Parliament. Also, the

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.4 Laws of general application

Information Commissioner or a person who requests access to information can apply to the Federal Court for a review of the matter.

The *Access to Information Act* provides specific solutions to problems of reconciling a right of access to government information with the need to keep some information confidential or secret.

Unjustified proposals to circumvent the *Act* can not only cause difficulty for sponsoring departments in having Acts enacted by Parliament, but can also lead to anomalies in the law and the eventual ineffectiveness of the *Access to Information Act* as the law of general application on the subject. Any proposal to exempt information from the operation of that *Act* should be brought to the attention of the Information and Privacy Law Section of the Department of Justice. (**► 3.3 How is legislative policy formulated and approved?**)

Privacy Act

The *Privacy Act* protects the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by federal government institutions, and provides individuals with a right of access to that information. Refusals of access may be reviewed by the Privacy Commissioner, who can make recommendations to a head of a federal government institution and report to Parliament. Also, the Privacy Commissioner or a person who requests access to information can apply to the Federal Court for a review of the matter.

Unjustified proposals to circumvent the *Privacy Act* present the same concerns as proposals to circumvent the *Access to Information Act*.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.4 Laws of general application

Statutory Instruments Act

The *Statutory Instruments Act* provides for the examination, registration, publication and parliamentary scrutiny of regulations (**► 4.3 What are the steps in the regulatory process?**). A fundamental principle of Canadian law is that everyone is presumed to know the law. This principle cannot be accepted or be effective unless it is supported by a system that enables those affected by a law to have reasonable access to it. The *Statutory Instruments Act* provides a means of making regulations public by requiring them to be registered with the Clerk of the Privy Council and published in the *Canada Gazette Part II*.

Bills containing powers that are to have effect as law are usually drafted so that the exercise of those powers will result in a "regulation" for the purposes of the *Statutory Instruments Act*. (**► 4.3 What are the steps in the regulatory process?**)

The publication requirements of the *Statutory Instruments Act* are not always appropriate. However, drafters will take issue with proposals to get around the Act where there is clearly no effective system in place under a law to make it known in both official languages to those affected by it. The justification for any derogation from the Act must therefore provide alternative solutions to the problems that the Act resolves. For example, the MC should explain what steps will be taken to

- publicize a document that is to have effect as law if it will not be registered or published under the Act;
 - ensure that the document is legally effective;
 - make the document available to Parliament.
-

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

- OVERVIEW

Federal Acts and regulations, and indeed federal law generally, form a single system. One reason for the separation of the drafting process from the policy development process is the need to ensure that policy dovetails with the existing system of law. "Coherence" refers here to this need. It means that a new Act should not result in contradictory legislative provisions, in which a new provision is enacted without amending or repealing another conflicting provision. There are also a number of less obvious aspects of coherence.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

○ REPETITION OF RULES OF LAW THAT ARE OF GENERAL APPLICATION

It is often undesirable in Acts and regulations to provide specifically for the application of a rule that already applies generally. Such a provision may cast doubt on the application of the rule in other Acts or regulations. Alternatively, may tempt the courts and others to assign some other unintended meaning to the particular provision, since the courts assume that every provision has some legal effect and is intended to do something rather than nothing.

The following are examples of generally applicable rules whose repetition in particular cases may turn out to have unintended consequences:

- rules in the *Interpretation Act*, including
 - the power of departmental officials to exercise, on behalf of the minister presiding over that department, powers conferred by law on that minister,
 - the power of regulation-making authorities to amend or repeal regulations,
 - the power of appointing authorities to terminate appointments and to remove, suspend, re-appoint and reinstate public officers, and
 - the survival of rights that vested under an earlier Act or regulation and other rules respecting the temporal operation of Acts and regulations
- common law rules, including the defence of "due diligence" (► 2.4 Laws of General Application ○ Rules of law that are of general application); and

- **CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES**

2.5 Coherence

- search-and-seizure powers in the *Criminal Code*, including
 - the power to obtain a search warrant from a justice of the peace where there are reasonable grounds to believe that an offence has been committed, and
 - the power to obtain a "telewarrant" from a justice of the peace where it is not practical to appear personally before the justice.
-

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

○ USE OF PRECEDENTS IN DRAFTING

Another aspect of coherence relates to the use of precedents in drafting. Minor differences in wording can give rise to differing interpretations. Because of the development of electronic databases of federal Acts, it is now easier to identify differently worded provisions that seem to have the same effect. The identification of these provisions may convince a court that the difference in wording was intended to produce a different result. New wording to denote something well known is an obvious example; a less obvious example is a return to old wording, for example, the use of a Latin word or expression. (Most Latin expressions, such as *mutatis mutandis* and *prima facie*, have been removed from federal Acts in an effort to improve access to the law; a few, such as *ex parte* and *pari passu*, remain.)

Also, it may sometimes not be desirable to be specific, in spite of some uncertainty about the application of a rule of law in a particular case. It may be that the Constitution or some paramount Act requires that the rule remain at a high level of generality. For example, the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* permits searches without a warrant where it would not be practical to obtain a warrant because of exigent circumstances. It is undesirable to try to define "exigent circumstances" because any definition would be a useless repetition of the kind already described. In fact, it might be narrower than the courts' definition and prevent searches in circumstances where they would be acceptable under the Charter. Alternatively, it might be broader than the courts' definition and be declared invalid because it contravenes the Charter.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

○ PROPORTIONALITY OF SENTENCES FOR OFFENCES

A further aspect of coherence is the principle of proportionality of sentences for offences. It requires the severity of punishments to reflect the relative seriousness of offences. No two offences of comparable seriousness should be punishable by maximum punishments of substantially different severity. Likewise, offences of manifestly disparate seriousness should not attract the same maximum punishment. An Act should provide for different punishments for breaches of different provisions, unless all breaches are of comparable seriousness.

Departments contemplating the enactment of new offences should consult with the Department of Justice, initially through their departmental legal advisers, as early as possible in the policy-making process to ensure that the penalty provisions applicable to the offences are consistent with those governing similar conduct in other Acts. (**► 3.3 How is legislative policy formulated and approved? ○ Who should be consulted?**)

In determining the maximum punishment appropriate for an offence, the Department of Justice considers the following criteria:

- harm
 - Does the offence involve risk of harm or actual harm?
 - If so, is the harm to human life, health or safety? to property? to the environment?
 - Is the harm short-term or long-term?
 - Is it easily reparable?

The greater the harm or potential harm, the greater the need to deter the conduct giving rise to it and, therefore, the greater should be the punishment imposed on conviction.

- likelihood of detection
 - Is the misconduct difficult to detect?
 - Is it detectable on routine inspection?

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

Since detection itself often acts as a deterrent to misconduct, an offence that is unlikely to be detected should be subject to greater punishment.

- profit motive

- Does the misconduct result in cost savings or profits for the defendant?

Misconduct that has economic value for the defendant will be more difficult to deter than other types of conduct. If the punishment is to deter non-compliance, it must exceed the savings or profit that may be realized by non-compliance.

In addition to these general criteria, consideration is given to aggravating factors that may increase the appropriate punishment in a given case. These are characteristics of the offence that cannot be known in advance; they will vary from case to case. However, the maximum punishment for a given offence should be assigned after considering the worst case, in order to ensure that the sanction can have a deterrent effect on the violator and others. Mitigating factors can be taken into account by the sentencing court.

Aggravating factors are

- previous convictions;
- failure to cooperate in the investigation or to abide by previous orders or warnings;
- harm caused to particularly vulnerable victims;
- duration of non-compliance;
- intention, knowledge or recklessness regarding non-compliance and its consequences;
- involvement of high-level management;
- actual costs saved or profit realized; and
- actual risk created or actual harm caused.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

○ PROPORTIONALITY OF ENFORCEMENT PROVISIONS

A further aspect of coherence is the principle of proportionality of enforcement provisions. When considering the enactment of new enforcement provisions, Departments should consult with the Department of Justice, initially through their departmental legal services units, as early as possible in the policy-making process to ensure that the enforcement provisions are consistent with those governing similar conduct in other Acts.

(► **3.3 How is legislative policy formulated and approved?** ○

Who should be consulted?)

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

○ GUIDELINES FOR GRANTING ENFORCEMENT POWERS UNDER FEDERAL LEGISLATION

The following guidelines for granting enforcement powers under federal legislation were approved by the former Interdepartmental Committee of Deputy Ministers Responsible for Federal Law Enforcement.

1. Every federal statute should provide for and clearly define the powers required to ensure compliance with it.

An analysis of existing enforcement powers indicates that the number and nature of such powers are often inappropriate in terms of the defined mandate and required activities. In some instances the powers were conferred by a generalized reference to another statute, e.g. "have for the purposes of this Act the powers of a police constable". Presumably the link is to the *Criminal Code* where the definition of peace officer includes a "police constable" with the status that definition implies.

To the greatest extent possible, powers should be contained in the statute concerned. However the attribution of powers by reference to another statute may be deemed appropriate for reasons such as avoiding duplication of voluminous material on a multiple basis (and the inherent problems in its subsequent amendment). To be clearly defined, attribution by reference must avoid wide sweeping generalities and be done with a precise reference to the statute concerned, e.g. "have for the purposes of this Act the power to issue an appearance notice in accordance with section 496 of the *Criminal Code*". Powers will not be attributed in regulations; however, the activities derived from an attributed power may be set out in regulations.

The powers granted to enforcement officers should be sufficient to allow for the proper enforcement of the legislation for which the department has a mandate. Departmental officers and legal advisors must ensure that these powers are not excessive

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

for the mandated task and do not arbitrarily or unreasonably interfere with individual rights and freedoms. These powers should be based on conditions or scenarios which have a reasonable probability of occurrence.

Consideration is being given to the preparation of a "Powers Statute", which will define various powers required in the enforcement of federal statutes. It will in addition set out the accountability and obligations of all persons who are vested with that power. Such a statute, by providing a basis for uniformity, will facilitate the granting of powers for the purposes of individual statutes.

2. Enforcement powers, including the terms and conditions on which they may be granted and exercised, must be compatible with the Canadian Charter of Rights and Freedoms

In the granting of enforcement powers and the activities which flow from those powers, there must be an overriding consideration and recognition of the degree to which the Charter restricts Government's right to impose limits on individual freedoms.

3. Peace officer status or a similar approach to providing a general category of powers should be granted only to officials whose statutory duties include the enforcement of the Criminal Code, the Narcotic Control Act and the Food and Drugs Act

The intent of having an appointment such as "peace officer" is to provide the powers required for the maintenance of the public peace or local harmony. Originally, English criminal laws were intended to preserve the peace, and gave peace officers powers of arrest, detention and appearance.

The use of the term "peace officer" in legislation to describe either the status or powers of enforcement officers can cause confusion among officers concerning the extent of their powers

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

and differing conceptions about the reach of their authority. This use of general powers could result in unwarranted and undesirable mandate expansion and overlap into areas in which another agency may have a more clearly established mandate and jurisdiction.

In the framing of the guideline, the original proposal was to limit the status of peace officer to those whose statutory duties relate to the enforcement of the "Criminal Law". The broad interpretation of that term would seem to take it beyond the tasks expected to be performed by a peace officer. For example, certain aspects of income tax, competition and consumer legislation may be viewed as criminal law.

Notwithstanding that statutes such as these may be regarded as "criminal law" and in many instances their violation has serious economic consequences for the nation, they are not directly related to the daily continuum of peace, good order and the expectation of quiet enjoyment. The enforcement of those matters can be effected by a law enforcement officer who has the necessary background of experience or professional qualification to identify, investigate and document a violation and ensure appropriate measures are undertaken. Peace officer status is not required to enforce those laws effectively. Enforcement officers may at their discretion seek support of a peace officer to minimize the potential for violations of the public peace during activities associated with the application of their own powers.

This guideline provides peace officer status only to those whose duty involves responsibility to enforce the *Criminal Code*, the *Narcotic Control Act* and the *Food and Drugs Act*. These are considered to relate primarily to the public peace as described above.

In the granting of status as a peace officer or assigning peace officer powers, it will also be necessary to establish whether that status or those powers can be limited by the conditions for which they are required, e.g. territorially, functionally or by class of person. Officers specifically appointed as peace officers in certain

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

circumstances must exercise their powers within the limits mentioned in the legislation.

Reference is made to the judgment of the Supreme Court of British Columbia:

There are several categories of persons defined by s. 2 [of the *Criminal Code*] as peace officers ... Customs and excise officers are police officers (this means that they have the powers of a peace officer) when performing their duties under the *Customs Act* or the *Excise Act*. Their powers as police officers are not limited territorially, but are restrained functionally to the exercise of such powers as may be necessary in the performance of duties in administering those Acts. The same applies to fishery officers under the *Fisheries Act*, and to the pilot in command of an aircraft. None of these is empowered by the definition section or otherwise to act as a police officer for the purposes of the *Criminal Code* except in relation to specified duties. Outside of those duties they are civilians. (See *R. v. Smith* (1982), 67 C.C.C. (2d) 418, 427, appeal dismissed (1983), 2 C.C.C. (3d) 250, B.C.C.A.)

All decisions which reflect that the status of peace officer is merited shall be further assessed to determine if they should be limited by functional conditions, class-of-persons conditions or territorial conditions.

4. *Every statute that provides for the granting of enforcement powers should set out appropriate review and redress procedures for persons affected by the exercise of the power provided in that statute.*

Review and control procedures are imperative in the exercise of enforcement powers for the benefit of both those affected by exercise of the powers in the statute as well as the officers required to undertake the activities and decisions associated with its enforcement. When powers are granted which

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

affect the rights and freedoms of an individual in any way, ranging from arrest, entry to their premises, limiting their right to engage in either licensed or unlicensed activity or as a result of a decision not to act or sustain a complaint, the statute concerned must contain provisions to allow for a review or redress of the particular action which has been taken or is perceived to have been taken. This process of review or redress should be based on clearly established, well understood accountability procedures related to internal supervisory control of enforcement actions of all officers as well as to third party review and investigation of the conduct of officers holding peace officer status or exercising peace officer powers in the enforcement of the statute. These procedures should as a minimum meet the FLEUR Guidelines Respecting Accountability Systems and Controls approved by the Committee of Deputy Ministers Responsible for Federal Law Enforcement dated May 1991.

5. *Every statute that provides enforcement powers should provide and clearly define the protection(s) that officers require to fulfil their enforcement responsibilities.*

In recent reviews it has been noted that some departments and agencies seek peace officer status for their officers solely in the belief that this is the only means whereby the officers may have the required protection in the execution of their duties.

Protections should not be conferred by a generalized reference to another statute in statements such as "have for the purposes of this Act the protections enjoyed by a peace officer."

To the greatest extent possible, protections should be contained in the statute concerned; however, where reference is deemed appropriate for reasons such as avoiding duplication of voluminous material on a multiple basis (and the inherent problems in its subsequent amendment), the granting of protection by reference is acceptable. It must however avoid wide sweeping generalities and be done with a precise reference to the statute

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

concerned. Protection must be confined to that which is fully justifiable in terms of what is necessary and useful in the protection of the enforcement officer in the performance of the enforcement activity.

- CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

- PRINCIPLES FOR THE ATTRIBUTION OF FEDERAL ENFORCEMENT POWERS

The following principles for the attribution of federal enforcement powers have been approved by the Interdepartmental Committee of Senior Enforcement Officials and must be respected in relation to the attribution and exercise of federal enforcement powers.

The legal framework of power

1. Provisions of the law which grant enforcement powers must be clear and unambiguous.
2. Before any person is permitted to exercise enforcement powers, organizations must ensure they are fully aware of the legal responsibilities inherent in their appointment. The justification to utilize such power must be based on a statutory or common law authority.
3. The nature and degree of any enforcement powers conferred shall be no more than is necessary to achieve the mandated task and shall be based upon conditions and scenarios which have a reasonable probability of occurrence. The overall powers of a peace officer do not accrue as an automatic entitlement and are limited to the particular mandate. The attribution of powers shall comply with the *Guidelines for the Granting of Enforcement Powers under Federal Legislation*.

The vesting of power

4. The basis for the appointment of an officer shall be set out by a clear and precise statement in legislation. This shall be supplemented by the necessary policy statements, which indicate who has been or may be appointed in accordance with that statement. This may be by individual person, a readily identifiable class or a category of person employed on a particular task.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

5. Appointments shall be made by way of an appointment document or credentials that clearly state the power granted and any limitations upon that power.

6. The public has a reasonable expectation of being able to readily determine the identity and powers of the appointed officers and the standards of service that they have a right to expect from them.

Training Requirements

7. The vesting of power will be contingent upon officers meeting minimum performance standards related to particular training objectives. This training will be based on the course training standards issued by the Interdepartmental Committee of Deputy Ministers Responsible for Regulatory Reform. The minimum training standards may be supplemented by additional training deemed appropriate by the organization concerned.

8. A minimum threshold of training must be established before status enforcement power/status is granted.

9. To maintain the required standard, each organization will conduct refresher training and ensure a continuing program based on the evolving issues related to the enforcement duties concerned.

Operational Considerations and Practices

10. The enforcement of the criminal law (as defined for the purposes of the *Guidelines for the Granting of Enforcement Powers Under Federal Legislation*) in the federal sphere is the responsibility of the RCMP except where otherwise specified.

11. Limitations on powers shall be consistent with the minimum requirement to achieve the mandate concerned. Presence in a particular territorial area or association with a particular function is not a sufficient reason for organizations that have limited powers to broaden their enforcement activities.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

12. Enforcement activity beyond the applicable statutory limitations shall be confined to dealing with endorsed warrants, cases of special jurisdiction and "fresh pursuit" within Canada. In the case of the latter, the case must be turned over to the police of local jurisdiction at the earliest moment.

13. The investigation of international and organized crime is the prime jurisdiction of the RCMP. Interdepartmental cooperation, agreement or other assistance in the pursuit of such matters may be developed on a case-by-case basis or through the continuation of an existing agreement or on the basis of a new or revised agreement as the circumstances may dictate.

Intergovernmental agreements: extension or delegation of power

14. The acquisition of power from other levels of government must be based upon a reasonable requirement. That power must be required to achieve the mandate of the applicable federal statute. Such powers must be set out in an agreement that explicitly indicates that the responsibility for oversight mechanisms and complaint resolution will remain with the federal organization to which the delegated officer belongs.

15. Delegation of any power to another level of government shall be by agreement that establishes the basic purpose for entering into the agreement. It must include the authority for such delegation and provisions for accountability and liability. The responsibility for oversight mechanisms and complaint resolution shall normally remain with the organization to which the delegated officer belongs.

16. Such agreements shall be managed in a manner that ensures standardization and coordination and facilitates the ready identification of persons granted such additional powers.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

Review and redress

17. A review and redress process shall be established in all organizations whose officers possess enforcement powers. The process will be based on clearly established, well understood accountability procedures.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

○ REGULATORY POLICY CONSIDERATIONS

Alternatives to regulation

Federal Acts and regulations are often made for the principal purpose of regulating the manner in which a particular area of activity is conducted. The Acts and regulations may be quite detailed or little more than shells intended to be supplied with detail through executive and administrative acts. Whatever "fill" is required is usually provided for by means of enabling provisions that authorize the making of regulations "respecting", "prescribing" or "in relation to" various matters and things.

Regulators, in particular, find this approach to be convenient and efficient, since it gives them a degree of control over the specifics of the regulatory system that enables them to fashion a regime that will accommodate existing and changing circumstances. As a consequence, this approach will likely continue to be in popular demand and widely used. It is not, however, an approach that should be embraced automatically without consideration of its possible negative consequences.

In order to properly appreciate the potentially (and often unnecessary) negative results of this approach, it is important to recognize two significant characteristics of a regulation:

- a regulation is intended to be of general application within the regulated area of activity; and
- a regulation is a mechanism for implementing the policy of the governing Act.

The first of these characteristics suggests that a regulation may not be appropriate where the circumstances of the persons to whom it would apply vary significantly from one to another. The need to comply with the specifics of a general regulation may be unduly burdensome and unnecessarily inconvenient for some, or all, of those persons. An attempt to reach a middle ground in which the regulation tries to address the "normal" situation among those persons may fall short of accomplishing the legislative

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

purpose while failing to meet the legitimate demands and expectations of some of those persons.

The second characteristic suggests that there may be alternative mechanisms available for satisfying the legislative objectives, mechanisms which are more accommodating of the circumstances and needs of persons to whom regulations apply. The most appropriate mechanism may be one that enables the regulator to negotiate the manner in which each person to whom the regulation applies will be permitted and required to satisfy the statutory purpose. Such instruments as compliance plans, licences and permits may serve that purpose, where the regulator is authorized by statute to establish their terms on a case-by-case basis and to approve or issue, as the case may be, the governing instrument.

Regulations and other instruments of legislative policy implementation do not necessarily have to be considered or used as alternative mechanisms. They may, in appropriate cases, be authorized for use in combination. For example, a provision may authorize regulations of general application for the principal purpose of establishing performance standards, with the regulatory authority having power to negotiate with particular persons the manner in which those standards may be met.

The Administrative Law Section of the Department of Justice is engaged in a study that will provide, among other things, advice and guidance in the selection and use of legislative policy implementation mechanisms. Pending completion of that study, interested persons may wish to seek such advice on a case-by-case basis.

Administrative monetary penalties

The expanded use of non-criminal options in federal regulatory enforcement is currently being promoted in government. Administrative monetary penalty schemes (AMPs), in which liability for and the amount of a penalty for a regulatory

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

breach are determined through an administrative, rather than a criminal, process, can provide an important additional tool for effective compliance. However, AMPs raise a complex range of legal policy issues and choices to be considered, including choices about

- strict or absolute liability;
- the processes by which liability for and the amount of a penalty will be determined;
- the relationship of AMPs to criminal prosecution and to other administrative sanctions; and
- the institutional structure of required impartial review.

The Administrative Law Section of the Department of Justice, in consultation with the Legislation Section, is preparing a guide on the creation of administrative monetary penalty schemes and is available to assist in the development of such schemes.

Compliance and enforcement policies

In February 1992, Treasury Board amended the Government's Regulatory Policy to place a new emphasis on regulatory enforcement. The reasons for this change in policy included the need

- to ensure more effective management of scarce resources;
- to emphasize that compliance, not punishment, is the primary objective of enforcement activity under regulatory Acts; and
- to minimize the Government's increased exposure to damages for negligent enforcement under recent case law.

Departments administering regulatory Acts are now generally required to have formal compliance and enforcement policies. In addition, they must ensure that adequate resources are available to discharge their enforcement responsibilities and to ensure compliance, where the Act binds the Government. Compliance issues should form an integral part of the policy

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

development process for any new Acts or regulations. If those issues are left to the drafting stage, or later, there may be no opportunity to incorporate modern compliance and enforcement measures, for example, to make formal provision for negotiated solutions to non-compliance or for administrative monetary penalties.

Published compliance and enforcement policies are usually preceded by the development of an (unpublished) compliance strategy that addresses anticipated compliance problems. The final, published compliance policy typically includes the following elements:

- an overview of the policy purpose of the Act or regulation;
- the orientation of the program;
- a formulation of the major rules under which compliance is sought;
- an outline of the range of techniques to be employed for encouraging voluntary compliance, for monitoring compliance and for dealing with non-compliance (possibly including a range of alternatives to prosecution); and
- the factors that enforcement officials take into account in exercising their statutory powers.

A guide entitled *A Strategic Approach to Developing Compliance and Enforcement Policies* was prepared by the former Regulatory Compliance Project of the Department of Justice and published by Treasury Board to help departments meet this new responsibility. Copies of the guide are available from Consulting and Audit Canada, 112 Kent St., Ottawa K1A 0S5. The Administrative Law Section of the Department of Justice provides advice and assistance on compliance and enforcement issues arising throughout the legislative process.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.5 Coherence

Establishment and powers of administrative tribunals

New legislative initiatives will often involve the creation or the restructuring of administrative bodies through which the statutory objective will be administered. Very often, matters will be determined through a quasi-judicial process. Where mixed administrative, investigative and adjudicative functions are to be performed within the same structure, care must be taken to deal with concerns relating to natural justice and the *Canadian Bill of Rights*.

In addition, where adjudicative functions are contemplated, particularly through a hearing process in the determination of rights and obligations, attention must be given to ensuring an appropriate degree of independence and impartiality for decision-makers, as well as ensuring institutional impartiality. Attention must also be directed to ensuring that the decision-maker has the necessary powers and procedures to ensure an efficient and fair process.

The Administrative Law Section of the Department of Justice has developed a manual entitled *Designing Administrative Tribunals* that deals with the creation and restructuring of administrative tribunals, which can assist policy-makers and drafters alike in dealing with these issues. In addition, the Section has done extensive legal policy analysis on the powers and procedures of administrative decision-makers that hold hearings. This analysis is also available.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.6 Our system of government

- OVERVIEW

Just as certain policies of the legal system structure policy-making, so too do some of the policies of the political or constitutional system. Although these other policies do not as such give rise to legal problems, failure to apply them may create political controversy. Drafters will therefore apply those policies in the absence of any decision by ministers to depart from them.

- **CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES**

- 2.6 Our system of government

- SUPREMACY OF PARLIAMENT

Parliament occupies a central place in our political and constitutional systems. Important matters should be decided by Parliament or in accordance with policies established by Parliament. This implies that

- Acts should have at least some substantive content, rather than allow important matters to be determined by regulation or otherwise;
- the substantive content of Acts should be liable to amendment by Parliament only and not by regulation or otherwise (so-called Henry VIII clauses);
- powers conferred by Parliament on others to dispense with, or grant exemptions from, the application of Acts should be confined and structured;
- taxes or other monetary charges on the public, other than for services, should be imposed by Parliament or, at the very least, by a politically accountable institution; and
- charges imposed on the Consolidated Revenue Fund and other public money should be imposed by Parliament or, at the very least, by a politically accountable institution.

Since the Parliament of Canada consists of the Queen (represented by the Governor General), the Senate and the House of Commons, bills that refer to the House of Commons but not the Senate may lead to unnecessary political controversy. Drafters are expected to advise the Privy Council Office of bills that exclude the Senate.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.6 Our system of government

○ REGULATION-MAKING AUTHORITIES

Regulations are a form of law. (► **1.2 Regulations** ○ **What are regulations?**) Because regulations are usually of general application, the regulation-making authority should, as a rule, be a politically accountable institution. In fact, in most federal Acts, the regulation-making authority is the "Governor in Council," in practice a committee of ministers (the "Special Committee of Council"), which is both a committee of Cabinet and a committee of the Queen's Privy Council for Canada. (► **4.3 What are the steps in the regulatory process?**) An exception to this rule is the power commonly conferred on administrative tribunals to make rules governing the practice and procedure in matters before them.

As noted elsewhere, bills are usually drafted so that the exercise of powers contained in them that is to have effect as law will result in a "regulation" for the purposes of the *Statutory Instruments Act*. (► **2.4 Laws of general application** ○ **Acts of General Application: Statutory Instruments Act**)

In order to ensure that rules of general application are made by a politically accountable institution, it is usually undesirable to authorize a regulation-making authority to subdelegate its power to make regulations. In fact, there is a presumption against such a power, in both of the senses discussed above (► **2.4 Laws of general application** ○ **Overview**):

- the courts lean against interpreting Acts as permitting subdelegation; and
 - drafters will presume that there has been no political decision to permit subdelegation if no such decision is mentioned in the Record of Decision.
-

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

○ OVERVIEW

In a letter to Balzac in 1840, Stendhal said that he used to read two or three pages of the French Civil Code each morning in order to help him maintain a natural writing style. Probably few people today read federal Acts for that purpose. Yet Acts have a style of their own, which drafters believe can be justified in terms of the functions that Acts and regulations have in contemporary society.

The principal resources of legislative drafters are the resources of natural languages such as English and French, supplemented as appropriate by the artificial language of mathematical formulas.

The use made by legislative drafters of natural languages is structured by legislative drafting conventions. A legislative drafting convention bears the same relationship to a rule of grammar of a natural language as a constitutional convention bears to a rule of constitutional law. Two important conclusions can be derived from this analogy.

First, legislative drafting conventions guide legislative drafters in their selection of the various grammatically possible ways of giving legal effect to policy, just as constitutional conventions control the various legally possible ways of exercising a power. Thus, as a matter of constitutional law, the Queen or her representative in Canada, the Governor General, is free to appoint as Prime Minister whomever they wish. This discretion is controlled, however, by the constitutional convention that the Prime Minister must be the leader of a political party that can command the confidence of a majority of the House of Commons. And, as a matter of grammar, drafters are free to draft in the singular or the plural. This freedom is limited, however, by a convention favouring the use of the singular. (► ○ **Reducing Vagueness or Ambiguity**)

Secondly, legislative drafting conventions do not go against the rules of grammar, even as constitutional conventions do not

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

go against the rules of constitutional law. There is no such thing as a special language for Acts of Parliament. Past attempts to alter the rules of grammar for the purposes of legislative drafting (the proviso is one example) suggest that the problems created for drafters by the ambiguity or vagueness of natural languages can be solved only by using the resources of those languages.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

○ REDUCING VAGUENESS OR AMBIGUITY

Overview

Perhaps the most important function of legislative drafting conventions is to reduce the ambiguity or vagueness of a natural language such as English or French.

An instance of such a convention is the practice of drafting in the singular rather than the plural. Commentators on drafting point out that multiple modifiers often result in ambiguity when the modified noun is plural, citing examples like

- "charitable and educational institutions," and
- "persons who have attained the age of sixty-five years and are disabled."

Drafting in the singular compels drafters to determine whether the intended meaning is, for the first example,

- "a charitable and educational institution", or
- "a charitable or educational institution"

and, for the second example,

- "a person who has attained the age of sixty-five years and is disabled," or
- "a person who has attained the age of sixty-five years or is disabled."

(Note that "and" does not resolve the ambiguity in the plural.)

Some of the most important conventions for reducing ambiguity or vagueness relate to definitions and paragraphing.

Definitions

Some definitions in Acts of Parliament are just abbreviations. Common examples are definitions of "Minister", "Board" or "licence." Other definitions reduce ambiguity or vagueness by specifying which one of several usual meanings a word or expression is to have.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

It is not the function of a definition in an Act of Parliament merely to reproduce the meaning of a word or expression in terms of the usage recorded in dictionaries, nor is the provision containing the definitions a sort of index or catalogue of frequently used words and expressions. Nor does the absence of a definition say anything about the importance of a word or expression in understanding the Act.

While a definition in an Act of Parliament compels the reader to read the defined word or expression in a particular way, there is a drafting convention prohibiting artificial or unnatural definitions, such as defining "apple" to include oranges. Artificial or unnatural definitions are an unnecessary obstacle to understanding an Act and often confuse drafters and policy-makers alike.

Paragraphing

Paragraphing, in the context of Acts and regulations, refers to the practice of listing grammatically coordinate elements of a sentence in a series of indented, lettered "paragraphs." By convention, each paragraph in a series must be connected grammatically in the same way as every other paragraph in the series to the portion of the sentence before the series.

The convention resolves any ambiguity that may exist in the sentence by making clear the intended syntax of the sentence.

Paragraphing can be abused. This is the case, for example, when it is used to justify excessively long or syntactically involved sentences.

Relationship of drafting conventions to bilingualism

Drafting conventions sometimes differ between English and French. This is not surprising, since

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

- ambiguity and vagueness, while common to all natural languages, arise in different ways in different languages; and
- different languages have different resources available for dealing with ambiguity and vagueness.

An example of different English- and French-language drafting conventions is the absence of paragraphing from the French version except in the case of pure tabulation. Paragraphing is often used in English to avoid ambiguities that arise from the syntax of a sentence. Its functional equivalents in French appear to be

- a more inflected grammar that is sometimes unambiguous where English is ambiguous (compare "Canadian corporations and shareholders", "actionnaires et sociétés canadiennes" and "actionnaires et sociétés canadiens");
- more flexible rules about word order in a sentence; and
- devices that, unlike paragraphing, are not peculiar to legal drafting (for example, "d'une part A, d'autre part B" and "soit A, soit B").

Even where the drafting conventions do not differ between English and French, their application to a particular provision may produce different results. This is sometimes the case, for example, with definitions. A word in one language might have only one meaning, so that there is no need to define it in an Act, while the equivalent word in the other language might have several meanings, so that it is necessary to specify by definition the intended meaning.

A common example of a word that is defined in one language only is the word "prescribed" in the English version, which is often defined to mean "prescribed by regulation." There is no adjective in English that corresponds to "regulation" in the sense of a certain kind of legal document. Drafters have, in effect, created such an adjective in English through the use of the definition of "prescribed". But in French, there is an adjective that

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

corresponds to "règlement", namely "réglementaire." This adjective can be (and is) used in the French version without being defined.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

○ PARLIAMENTARY PROCEDURE

Some legislative drafting conventions are based on parliamentary procedure.

A parliamentary committee to which a bill is referred has the right, which is usually exercised, to go through the bill clause-by-clause. (**► 3.6 How is a bill enacted by Parliament?**) Clause by clause consideration of a bill is not literally restricted to clauses, because it also involves a consideration of any schedules to the bill, as well as the title and any preamble. However, clause by clause consideration does have the effect of restricting the contents of bills to clauses and the other elements considered by parliamentary committees. A bill must therefore consist of one or more numbered clauses.

Most bills are introduced in the House of Commons on motion for leave to introduce, a motion that requires forty-eight hours' notice. (**► 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?**) The notice specifies the title of the bill, and if the contents of the bill are not referred to in the title, the bill may subsequently be ruled out of order as having been irregularly introduced. The title of the bill must therefore cover the contents of the bill. This rule applies only to the parliamentary, or long, title of the bill. Any short title of the bill is just another clause, as far as Parliament is concerned.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

○ FACILITATING ACCESS TO ACTS AND REGULATIONS

Some legislative drafting conventions facilitate access to Acts and regulations. Most users of Acts and regulations are not interested in reading a particular Act of Parliament or regulation through from beginning to end. It is important that Acts of Parliament and regulations be arranged so users can find the provisions that are relevant to them as easily as possible and so those provisions can be precisely identified.

The clauses of a bill are consecutively numbered from beginning to end so that each clause has a unique number. The numbering of the clauses does not, therefore, reflect the possible arrangement of the bill as a series of numbered parts or of any part as a series of numbered divisions.

In addition to the clauses being numbered, each sentence in the English version also has a unique number. If a clause consists of one sentence only, the clause or sentence can easily be referred to. If a clause in the English version consists of more than one sentence, the sentences of the clause are numbered as a series of "subclauses."

Once the bill receives royal assent, the clauses become "sections" and the subclauses "subsections".

Drafters discourage the renumbering of provisions in an existing Act or regulation. Renumbering detracts in two ways from the convention that each provision should have a unique number:

- a renumbered provision has two numbers, the old and the new; and
- a number refers to two provisions, the provision formerly having that number and the provision now having that number.

Provisions for the interpretation or application of a bill or a part of a bill are placed at the beginning of the bill or part so they can easily be found.

The provisions in a bill should be grouped together thematically and should flow logically. For example, if a licensing

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

process is being created, the provisions that deal with licence applications should be set out first and the provisions dealing with the revocation or suspension of licences should be set out last.

Instructing officials may be tempted to organize the bill from their own perspective, emphasizing what is important to them. For example, they may be inclined to give prominence to provisions relating to the enforcement of the Act. However, Members of Parliament or those who will be affected by the Act may have a different perspective. They are usually more interested in the rules of conduct imposed on activities that the Act addresses, rather than the administrative means for enforcing the rules. Acts are usually drafted so that statements of principle and basic rules are at the beginning. Enforcement provisions and regulation-making powers are usually placed at the end.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

○ FACILITATING THE REVISION OF ACTS AND REGULATIONS

Acts of Parliament and regulations are periodically "consolidated" and "revised". The revision process facilitates access to the law by purging dead material while bringing together all of the Acts and regulations on a given subject in one place.

Several legislative drafting conventions have been established to facilitate the statute revision process. A series of conventions requires drafters to place at the end of a bill provisions that will be omitted during the statute revision process. Placing them at the end reduces the renumbering of other provisions. Examples of provisions that, by convention, are placed at the end of a bill include:

- transitional or temporary provisions that relate to the bill as a whole;
- provisions repealing or amending other Acts of Parliament; and
- provisions dealing with the coming into force of the bill.

Another series of conventions relating to techniques of amendment facilitates the consolidation of Acts, whether through the statute revision process or through public or private publications of the text of one or more Acts "as amended." In order to facilitate consolidation, an amendment of one Act by another must be

- express and not implied; in other words, where it is known that the provisions of an Act are inconsistent with the provisions of a bill that is being prepared, the bill should expressly amend the Act, rather than leaving it for users and the courts to work out the inconsistency; and
- textual and not indirect; in other words, the bill should alter the text of the Act rather than providing that the Act is to be read or construed or applied or have effect in a certain manner or is deemed to operate in a certain manner, where that manner is not reflected in the text of the Act.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.7 Legislative drafting conventions

In addition, it is conventional to replace a provision, and not merely to insert or delete words in the provision, except where a single word or expression is being altered. This convention also facilitates consolidation because the drafter, aided by electronic databases of Acts of Parliament, rather than the user, produces the text of the provision as amended.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.8 Drafters' checklist

There are a great many policy concerns in the Canadian drafting process that are regarded as important in determining whether an Act conforms to the norms expected of our laws. There are also other issues that involve policy and must be considered by drafters. The following are some of the matters that are of concern to drafters:

- a law or structure of a law that will promote disrespect for the law or the legal system;
- punishment for an offence against a law that is inappropriate to the seriousness of the offence, or substantially dissimilar punishments for similar offences;
- minimum penalties;
- a law that is not capable of being fairly applied in accordance with the principles of natural justice;
- laws that purport to exclude the ordinary jurisdiction of the courts;
- laws that retroactively affect the rights of persons;
- laws that restrict rights to privacy and access to government information that would normally apply;
- laws that circumvent or render inapplicable procedures that are normally applicable to the examination, registration and publication of regulations;
- laws in which substantive legal matters are absent from the law and are left to be determined by regulations or in some other way;
- laws that will lead to regulations being made by more than one authority;
- policy statement provisions that have no meaning in law, i.e., certain preambles, purpose clauses and provisions such as "the Minister should" do something;
- provisions that allow a substantive law to be amended outside the parliamentary process;
- provisions that provide uncircumscribed power to make exemptions from the law;

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.8 Drafters' checklist

- laws that permit officials to impose charges on the public revenue or on the public, other than for services;
- laws that are not in accord with the International Covenant on Civil and Political Rights;
- certain types of omnibus bills, i.e., tax bills combined with other schemes, as in the National Energy Program and the Bankruptcy Bill;
- laws that are not in accord with the obligations of Canada under international agreements;
- Acts to bind Her Majesty;
- expropriation without compensation;
- provisions saying that treaties, conventions or agreements, etc. have the force of law;
- politically sensitive provisions, for example, bypassing the Senate on negative or affirmative resolutions, requiring Parliament to do certain things thus using up Parliamentary time, or allowing appeals to the Governor in Council from ministerial decisions;
- review provisions;
- validating actions or validating regulations;
- provisions that address gender equality or multicultural issues inappropriately;
- the need to make the language of the law as clear as possible, for example, avoiding Latin expressions;
- other language issues, for example, use of the terms "common law" or "lawyer"/"avocat" (which excludes notaries) or pejorative words, such as "insane", "idiot" or "lunatic";
- other policy issues, for example, whether a new law is needed (can the policy objective be accomplished without another Act or regulation?), cost of making laws (increasing cost of paper, printing, distribution, destruction of forests, etc.) Are there ways to avoid costs, for example, need for gazetting things, avoiding unnecessary printing of schedules, for example, NAFTA.

• CHAPTER 2 - PRINCIPLES AND POLICIES

2.8 Drafters' checklist

These and other similar matters must be resolved by the drafters on behalf of the Minister of Justice. Unresolved questions are taken up with the department or agency concerned or, if need be, with ministers generally.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.1 Introduction	► 81
3.2 Who does what in the preparation of bills?	► 82
3.3 How is legislative policy formulated and approved?	► 93
3.4 How are bills drafted?	► 109
3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?	► 135
3.6 How is a bill enacted by Parliament?	► 146
3.7 When does an Act come into force?	► 170
3.8 How are Acts printed and distributed?	► 171
3.9 The Miscellaneous Statute Law Amendment Program	► 173
3.10 Summary of steps in the preparation and enactment of bills	► 176

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.1 Introduction

This chapter begins by describing who is involved in the preparation of bills and what their roles are. It then outlines some of the important features of policy formulation, notably consultation, and the steps for obtaining Cabinet approval of legislative policy. Next is the drafting process, followed by the steps involved in obtaining Cabinet approval of a draft bill and introducing it in Parliament. The chapter continues with the parliamentary enactment process and describes how Acts come into force and are printed and distributed. The chapter concludes with a description of the Miscellaneous Statute Law Amendment program and a summary of the steps involved in the preparation and enactment of bills.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

- OVERVIEW

Chapter 1, briefly discussed the main participants in the legislative process. The roles of the most active participants are now examined in detail and consideration is given to how they can participate effectively.

This section looks first at the role of departmental officials and their departmental legal advisers. It then looks at **instructing officers** who are the communications link between the department that sponsors the bill and the drafters of the bill in the Legislation Section of the Department of Justice. These officials are responsible for speaking to the drafters on behalf of the sponsoring department. Teams of instructing officials may be composed of departmental legal advisers, departmental officials or both.

This section then discusses the role of drafters, who help fine-tune the legislative policy and draft the bill. Finally, it describes the role of jurilinguists and legislative editors, who review the technical aspects of the bill to produce the finished product.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

○ DEPARTMENTAL OFFICIALS

Who are they?

A wide range of officials in the sponsoring department may be involved in the preparation and enactment of a bill. They are responsible for developing the policy that the bill expresses as law.

Knowledgeability

Departmental officials should be knowledgeable about the various aspects of the bill's subject-matter, particularly in terms of the organization and operation of the Government. Their knowledge permits them to guide the drafters and channel difficult questions towards those who can answer them.

They should have ready access to senior officials in their department so that they can get answers or decisions about priorities and policies. Many questions necessarily arise during drafting, usually requiring a quick response.

Importance of consulting departmental legal services

Officials in the sponsoring department should consult their legal services unit during the initial stages of developing the policy underlying the bill. These consultations are especially important when preparing the Memorandum to Cabinet, which will become the basis for drafting the bill. Legal services units should be involved throughout the process of obtaining Cabinet approval, drafting the bill and its enactment by Parliament.

Departmental officials who act as instructing officers should ensure that their legal advisers are involved. They should contact the director of the departmental legal services unit as early as possible. If the director is not personally involved, he or she will assign an experienced legal adviser who should be bilingual and have a sound understanding of the subject-matter to be dealt with.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

Consultation with drafters

Departmental officials should not hesitate to consult drafters in the Legislation Section of the Department of Justice, via their departmental legal services units. Drafters can provide advice on formal or substantive legal questions relating to legislation, for example, about how the bill might be organized, the provisions that may be needed to enforce it or the parliamentary approval process. (► ● Chapter 2 - Principles and Policies) Drafters should also be consulted on proposed names or acronyms.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

- DEPARTMENTAL LEGAL ADVISERS

Who are they?

Legal services to each department of the Government are provided by the Department of Justice through its Legal Operations Sector. Each department has a legal services unit staffed by legal advisers from this Sector.

When should they become involved?

Departmental legal advisers play a crucial role throughout the legislative process. Departmental officials should consult them in the initial stages of policy formulation and particularly when preparing the Memorandum to Cabinet. Their participation will allow the legal advisers to develop a sound understanding of the subject-matter and its ramifications early on in the process. This understanding is essential for the preparation of an effective Act. The participation of departmental legal advisers should continue throughout the process of obtaining Cabinet approval, drafting of the bill and enactment by Parliament.

What is their role?

Departmental legal advisers can explain how the legislative process works and what it requires. They may be able to show that no new legislation is required to meet the policy objectives and that existing Acts and regulations can be used instead. They can also provide information about the time it takes to draft a bill and ensure that the drafting instructions in the Memorandum to Cabinet are carefully formulated.

Departmental legal advisers will ensure that the measures included in the Memorandum to Cabinet and their implementation are consistent with legal principles and policy. (► ○ **Chapter 2 - Principles and Policies**) If necessary, they will consult legal

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

specialists in the Department of Justice. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved? - Who should be consulted?**)

They will explain what effect particular provisions may have and will help departmental officials correct provisions that are likely to present legal problems, particularly as regards the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Departmental legal advisers can also sensitize departmental officials to the possibility that particular proposals may limit guaranteed rights and freedoms and may have to be justified as reasonable limits under section 1 of the Charter. They can provide information on the kinds of evidence that may be needed to justify the resulting Act if it is ever challenged. They also help provide advice to the Cabinet on the constitutional implications of proposed bills through the **Cabinet support system**. (► **3.3 How is legislative policy formulated and approved? ○ Who should be consulted?**)

Finally, departmental legal advisers are in a good position to remind their clients of the importance of putting together a team of instructing officials who are familiar with the legislative process. They will also stress the uniquely Canadian bilingual and bijural aspects that must be addressed to produce quality legislation.

(► **3.4 How are bills drafted? ○ What is co-drafting?**)

Why should they be bilingual?

Departmental legal advisers should be able to work in both official languages. Because bills are drafted in both official languages, drafting is much easier when all the principal participants have a sound understanding of both languages. The resulting bill will take less time to draft and its quality will be better assured. (► **3.4 How are bills drafted?**)

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

○ INSTRUCTING OFFICERS

Who are they?

Generally speaking, the instructing officers are departmental legal advisers in the sponsoring department. Because a bill is a complex legal document, the legal advisers are well-suited to the task of giving drafting instructions and commenting on both language versions of the successive drafts of the bill.

Departmental legal advisers are familiar with the subject-matter of the bill as well as the legal difficulties that it may involve. They also appreciate the care required in preparing drafting instructions and commenting on both versions of each draft. (► **3.4 How are bills drafted?**)

Alternatively, instructing officers may be officials from the sponsoring department. However, they should contact the director of their legal services unit as early as possible to involve the director or, at the very least, ensure the involvement of departmental legal advisers. The legal advisers assigned to the bill should be experienced, have a sound understanding of the subject-matter and be capable of communicating effectively in both official languages.

How many should there be?

The number of officials giving instructions varies with the scope and complexity of the bill. However, as a general rule, the group of instructing officials should be small. The role of instructing officials is to distill policy decisions made in the sponsoring department into drafting instructions. If there is a large group of officials involved in a drafting meeting, much of the time may be spent discussing policy issues, rather than providing drafting instructions.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

Occasionally, the subject-matter of a bill involves more than one department. In these cases, instructing officers may come from several departments.

Why should they be bilingual?

Instructing officials must be capable of working in both official languages. Because bills are drafted in both official languages, drafting is much easier when all the principal participants have a sound understanding of both languages. The resulting bill will take less time to draft and its quality will be better assured. (► **3.4 How are bills drafted?**)

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

- DRAFTERS

As society changes, so does legislative policy in response to the constituents of parliamentarians. Drafting involves transforming Government policy into legislative form and style. The drafter's objective is to prepare a bill that will achieve Government's goals. Drafters are also concerned with the coherence and consistency of federal Acts, as well as their fairness and the integrity of the legal system.

The legislative process sometimes demands quick responses to problems as they arise. It is difficult for drafters to change the course of policy downstream in the process; it is easier for them to intervene upstream. Drafters are active partners, and not merely scribes, who are very involved in giving effect to the policy being expressed in the bill and exercise a policy role on many issues affecting its expression. They are responsible for the implementation of a number of legal principles and policies. (►

Chapter 2 - Principles and Policies)

In this way, and by keeping in mind the effectiveness and efficiency of the entire legislative process, the drafter provides valuable advice on a number of matters, such as:

- the contents of the drafting instructions in the Memorandum to Cabinet;
- the time required to draft and print the bill;
- whether the proposed provisions are appropriate to achieve their objectives;
- whether there are gaps in the proposals that need to be filled with additional details or whether it is better to leave matters to be dealt with through general provisions;
- the appropriate form of the provisions; and
- the inclusion of certain types of provisions in the bill.

Drafters can often save time and avoid problems for those involved in the legislative process. For example, if they are consulted before the Memorandum to Cabinet is submitted, they may suggest that specific Cabinet authority be sought for

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

particular provisions that are essential to the legality and practicality of the bill. This avoids having to return to Cabinet a second time to ask for the authority.

Drafters also provide a sense of perspective. Because they are less involved in developing the underlying policy, they are better able to draft language that will be understood by members of Parliament, the public and the courts, as opposed to those who already know what is intended. Drafters are attuned to the need for clarity and certainty in Acts. This need is met by adhering to drafting conventions that have been established for Acts as well as keeping in mind the rules and principles applied by the courts when they interpret Acts.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

○ JURILINGUISTS AND LEGISLATIVE EDITORS

Jurilinguists

Jurilinguists are linguistic specialists in French legal language. Their chief role is to help drafters achieve the highest quality of French possible when drafting bills.

Their presence in the Legislation Section is considered essential because of the way the French version of federal Acts was neglected in the past. Despite the Constitutional rule that the French and English versions are equally authoritative, hasty translation from the English has dotted the French version of federal statutes with peculiar anglicisms and clumsy constructions that have been difficult to eradicate. Jurilinguists keep up to date with the evolution of French, both generally and in the field of law, and ensure that the French versions of bills are true to that language. They also help ensure that the two versions convey the same meaning.

The recommendations of jurilinguists are not binding on the drafters, who remain in charge of their own versions of the bills. However, the high calibre of the jurilinguists' comments has considerably improved the quality of federal statutes.

Legislative Editors

Legislative editors have a threefold task: editing bills, preparing Acts for printing and updating consolidated versions of the Acts.

Editing relates to the substance, form and language of the bills. In addition to checking draft bills for correct grammar and spelling, the legislative editors check each draft for clarity, consistency of language and the logical expression of ideas. They also ensure conformity with the rules and conventions governing the drafting and presentation of bills. Finally, they edit motions to

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.2 Who does what in the preparation of bills?

amend bills and review reprints of bills amended by parliamentary committees.

The second function, printing, involves both bills and Acts, the latter being published in the *Canada Gazette* and in the Annual Statutes. The editors also prepare the *Table of Public Statutes*, an indispensable reference tool, and the *Table of Acts and the Ministers Responsible for their Administration*.

Finally, the editors update master copies of all federal Acts, including indexes of amendments. These copies are essential tools in the drafting of bills.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

- OVERVIEW

The policy for Government bills originates from a variety of sources. (► **1.1 Acts of Parliament** ○ **Where do ideas for Acts come from?**) It is developed in the department responsible for the policy matters to which it relates. Occasionally, a bill involves matters that cross the divisions of responsibility. In these instances, one department usually sponsors the bill, but acts in close consultation with the other departments concerned. The sponsoring department may also consult officials in other governments and members of the public when developing policy.

Legislative policy must be approved by the Cabinet before it is drafted into the form of a bill. Approval is obtained by the minister of the sponsoring department. The minister must submit a **Memorandum to Cabinet (MC)** outlining the policy and requesting authority to draft a bill. If the Cabinet approves the MC, it issues a **Record of Decision (RD)**, which authorizes the Legislation Section to draft the bill in accordance with the instructions contained in the RD.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

○ WHO INITIATES THE PROCESS?

Although bills are drafted in accordance with Cabinet decisions and are enacted by Parliament, they do not necessarily originate in the Government. The five major sources of bills are discussed below.

The General Public

Legislative proposals frequently result from requests or concerns voiced by members of the public, whether individually, through public interest groups or through their representatives. These requests and concerns are relayed either to ministers or other members of the governing party, or to the government officials who are responsible for the relevant policy matters.

Ministers and Members of the Governing Party

These persons are the main sources of bills. The most important proposals are usually described in the Speech from the Throne at the beginning of each session of Parliament and in budget speeches during the session. Proposals may stem from party policy, convention resolutions or campaign promises.

Other Members of Parliament

Other members of Parliament may recommend legislative proposals to the Government. This is usually done through reports of parliamentary committees. It is worth noting that the procedural reforms in the House of Commons in 1994 envisage the referral of matters to committees for them to prepare legislative proposals. In addition, private member's bills may also prompt Government bills on certain matters, particularly because the increased time allotted to their enactment makes it more likely that they will be enacted. This can prompt the Government to bring forward bills of its own

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

to deal with the same matter in a way that better accords with its policies.

The Public Service

Recommendations from the public service frequently arise out of administrative experience and the evolution of existing government programs. Approximately twice a year, departments prepare a list of legislative proposals for the following twelve-month period. The list is submitted to the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office.

In addition, independent advisory bodies, such as commissions of inquiry, may propose legislative reforms.

Decisions of Courts, Boards and Tribunals

Legislative proposals sometimes originate in decisions that point out problems in existing Acts or reach interpretive results that need to be changed. In addition, court decisions on constitutional matters, particularly under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, may prompt amendments to make Acts conform to the Constitution.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

- WHO SHOULD BE CONSULTED?

Department of Justice

In addition to departmental legal services units, the Department of Justice has an array of other legal units to provide the specialized advice that is often necessary when preparing legislative proposals. Departmental officials may consult these units through their departmental legal advisers.

Legislation Section

The Legislation Section provides advice on both formal and substantive legal questions relating to legislative proposals, for example, about how a bill might be organized, the provisions that may be needed to enforce it and the process of parliamentary approval (**► 3.2 Who does what in the preparation of bills? ○ Drafters**). The Section should also be consulted on the names or acronyms for proposed offices or bodies.

Regulations Section

When legislative proposals involve the delegation of regulation-making powers, consideration should be given to consulting the Regulations Section. It can provide advice about which sorts of provisions are appropriate to include in regulations and which should be contained in the enabling Act. It can also provide advice about drafting enabling provisions. (**► Chapter 4 - The Regulatory Process**)

There is a close connection between Acts and regulations. Decisions about the drafting of an Act can have a considerable impact on the regulations that will be made under it. It is often desirable for departmental legal advisers, drafters and regulations specialists to meet to discuss these issues when preparing the Memorandum to Cabinet or drafting the bill.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

Human Rights Law Section

The interpretation and application of the Charter is one area where consultation is well established. Conflicts with the Charter can impose a variety of costs on the Government and ultimately the taxpayer. For example, they may lengthen or complicate legal proceedings, require the expansion of Government programs or cause other difficulties for the Government.

The Human Rights Law Section gives legal opinions on the interpretation and application of federal Acts affecting human rights. It is responsible for the review of federal Acts and regulations, as well as administrative policies and practices, to ensure compliance with the Charter. This Section also advises about Canada's international human rights treaty obligations, and is responsible for responses to complaints brought against Canada under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights.

The Official Languages Law Group of the Human Rights Law Section provides advice on the administration of Acts, the formulation of legal policy and the management of litigation relating to language rights and Canada's official languages.

Constitutional and International Law Section

The preparation of bills often requires the services of the specialists in the Constitutional and International Law Section. They can provide advice on questions involving Canada's international obligations and the division of legislative powers between Parliament and the provincial legislatures.

Administrative Law Section

Administrative law includes a vast network of rules about the organization and operation of governmental bodies. It is hardly

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

surprising that many legislative provisions involve principles, notions and concepts found in this field of public law.

The Administrative Law Section can provide advice on the application of administrative law principles to the federal Government and assist in the development of new government institutions and administrative processes. The Section has prepared a manual entitled *Designing Administrative Tribunals* and a checklist of administrative law issues to be considered when these institutions or processes are being established or modified.

This Section provides advice on legal questions involving the Crown, such as the liability of the Crown and its employees, Crown agency status, Crown prerogatives and intergovernmental immunity. The Section is also responsible for providing and coordinating legal advice and policy on issues relating to all aspects of federal regulation, including the development of regulatory schemes and their implementation and enforcement.

Criminal Law Policy Section

The determination of policy relating to criminal law rests with the Criminal Law Policy Section. Departmental legal advisers and drafters in the Legislation Section turn to the specialists in this Section to answer questions about law relating to the prosecution of offences under federal Acts.

Judicial Affairs Unit

The Judicial Affairs Unit provides advice on matters relating to federal courts and judges. It should be consulted on legislative proposals affecting their jurisdiction or workload or the legislation that establishes them, such as the *Supreme Court Act*, the *Federal Court Act* and the *Tax Court Act*.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

Civil Code Section

The Civil Code Section was established in response to the new *Civil Code of Quebec*. It has an essential role in proposing changes to federal Acts to reflect the Code, as well as generally providing advice about the Code.

Information and Privacy Law Section

The Information and Privacy Law Section must review any legislative proposal to restrict access to Government information under the *Access to Information Act* or reduce the protection of individual privacy granted by the *Privacy Act*. These proposals must also be brought to the attention of Treasury Board legal services. It is most important that any such proposal be thoroughly discussed and justified.

Native Law Section

The Native Law Section must be consulted on any provision of a bill that affects the rights and obligations of aboriginal people.

Other Units

Depending on the nature of the legislative proposals, the sponsoring department may request assistance from other units of the Department of Justice, for example, the Civil Litigation Section. Here too, departmental legal services units can provide advice on who should be consulted.

Other Federal Departments and Agencies

Legislative policy must be developed in consultation with other federal departments and agencies likely to have an interest in the proposal. The sponsoring department should consult the

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

Privy Council Office and, when considering the establishment of government organizations, the Machinery of Government Branch of that Office.

If the proposal has financial implications for the Government, the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance must be consulted in determining the costs involved and sources of funding to administer the resulting Act. (► 3.5

What must be done to have a bill introduced in Parliament? ◦

How is Cabinet approval obtained?

The Department of Indian Affairs and Northern Development must be consulted on any provision of a bill that affects the rights and obligations of aboriginal people, including any amendment to the *Indian Act*.

Other Governments

Other governments should be consulted about proposals that are likely to affect the regulatory activities of these governments or the services that they provide. Consultation with other governments should normally be conducted at the same time as internal consultations with other departments and agencies.

The General Public

Public consultation should be viewed as an integral part of the legislative process, particularly where a bill will have a significant impact on members of the public.

Public consultation should normally occur after internal consultation within the Government and consultation with other governments have taken place.

The fundamental elements for meaningful consultation that apply to both the Government and members of the public are:

- a shared understanding of the purpose of the consultation;

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

- mutual respect;
- clear communication;
- an appreciation of the need to agree on workable approaches, often entailing a compromise;
- meaningful input into the policy formulation process; and
- the recognition that consultation will not always lead to consensus.

Public consultation should be guided by the following principles:

- The need for public consultation will be determined early in the planning process, followed by the identification of the individuals and groups interested in the bill.
- Public consultation processes will be carried out in an objective and open manner, within reasonable time frames and with consideration of the cost to both the public and the Government.
- The manner and extent of public input will be determined by such factors as:
 - how the bill will affect the public, particularly those who may have special rights or interests;
 - the nature or extent of consultation (for example, issue-specific or ongoing);
 - feasibility (for example, resource implication and time constraints);
 - national and regional interests; and
 - the objectives and scope of consultation, including the method of consulting and the time frame for doing so, will be clearly defined at the outset in order to facilitate a clear, mutual understanding of the purpose of the consultation.
- Participants in the consultation should be given adequate, accurate and timely information to enable them to participate effectively (this information should be written in a style that is appropriate to the group being consulted, and should be in plain language, free of specialized terminology or jargon).

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

- Participants in the consultation should be kept up to date on the progress of the consultation process, their contribution should be acknowledged, and every effort should be made, when possible, without breaching Cabinet confidentiality, to provide participants with feedback on how their input is being applied.
-

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

○ HOW IS CABINET APPROVAL OBTAINED?

Memorandum to Cabinet

A Memorandum to Cabinet (MC) is the key instrument of written policy advice to Cabinet. An individual minister uses it to obtain the support of Cabinet colleagues for a proposed course of action, and it plays a pivotal role in the Cabinet decision-making process. Ministers use MCs to describe a particular policy context, to outline the problems associated with the current situation and to recommend solutions. When a minister proposes that a bill be presented to Parliament, an MC must be prepared so that approval may be given to the drafting instructions. (► ○ **What security measures must be taken with Cabinet documents?**)

An MC may be jointly presented by two or more ministers where it concerns matters that affect more than one department.

What does an MC contain?

All MCs follow a standard format described in a Privy Council Office publication entitled *Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide*. An MC consists of two sections: the **Ministerial Recommendation** and the **Analysis**. Attached to the MC are a **Communications Synopsis**, **Communications Plan** and **Advisory Note** and **Drafting Instructions**.

Ministerial Recommendation

The Ministerial Recommendation is a three-page document in which the sponsoring minister presents Cabinet with an overview of the issues, together with the minister's recommendations, their cost and the principal arguments in support of the recommendations. This is the only section of the MC to contain the minister's views, opinions and recommendations. The key recommendation is always that:

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

the Legislation Section of the Department of Justice, in consultation with [sponsoring department] be authorized to proceed with drafting the required bill in accordance with the drafting instructions set out in Appendix

Analysis

The Analysis should provide ministerial briefers and policy analysts with the details and background they need to understand the issues thoroughly. It should never state which option is preferred, presenting instead a thorough, balanced and objective analysis of

- the background of the issues,
- the factors that were considered in arriving at the possible options, and
- the cost of implementing each option.

The positions, both positive and negative, of all other departments consulted must be described fully and frankly. The results of public consultation must also be recorded.

Communications Synopsis, Communications Plan and Advisory Note

Departmental communications officers are primarily responsible for preparing the Communications Synopsis and the Communications Plan. The Advisory Note is prepared by staff in the minister's office. These documents should provide a sense of how the issues might appear in the media, how the public might react and, briefly, how the sponsoring Minister intends to proceed.

Drafting Instructions

The drafting instructions should reflect the essential ministerial policy decisions and provide an adequate framework for drafting the bill. Well-written drafting instructions need not be

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

lengthy. Three or four pages should suffice in most cases. Careful consideration should be given to the drafting instructions when they are being prepared.

On the one hand, very detailed drafting instructions may be too inflexible to permit the drafters to address the issues that inevitably arise during drafting. The instructions should never be in the form of a draft bill.

On the other hand, drafting instructions that are too general can also pose problems. They can result in gaps in the legislative scheme or broad policy decisions being made without considering all the possible effects. They can also result in delays in preparing the bill while those effects are considered by the sponsoring department.

What additional guidance is there on drafting an MC?

Each department has a Cabinet liaison officer, who is responsible for maintaining an up-to-date copy of *Memoranda to Cabinet: A Drafter's Guide* and for ensuring that all MCs meet the standards set out in that Guide. In particular, the Drafter's Guide provides details of how the financial implications of the proposal are to be addressed. The Cabinet liaison officer can lend the Drafter's Guide to anyone in the department who is preparing an MC. Guidance is also available from the Privy Council Officer designated for the sponsoring department.

The easiest way to prepare an MC is to use as a precedent one that has been prepared recently. The Cabinet liaison officer can be consulted for that purpose. If it is necessary to see a particular Cabinet document not being held at the department, the Cabinet liaison officer can obtain it from the Privy Council Office, usually within half a day.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

How is an MC submitted to Cabinet and approved?

Once an MC has been prepared, it must be signed by the sponsoring minister and submitted to the Privy Council Officer who is designated for the sponsoring department.

A proposal for a bill does not normally go directly to the full Cabinet. It is usually submitted to a Cabinet policy committee. Once the MC is received by the Privy Council Office, it is printed, distributed and placed on the agenda of a Cabinet committee meeting.

The discussion of a proposal by a Cabinet committee focuses on the desirability of the proposal and whether it should be recommended to the full Cabinet for approval. If the members of the Committee approve the proposal, a Cabinet Committee Report (CR) is issued by the Secretary of that committee for consideration and approval of the full Cabinet.

If the Cabinet approves the Cabinet Committee Report, a **Record of Decision** (RD) is issued, which repeats the recommendations of the initial MC with any changes made by the relevant Cabinet Committee or full Cabinet.

Once an RD is issued, copies will be sent to the sponsoring department's Cabinet liaison officer and to the Legislation Section of the Department of Justice. At this stage, drafting may begin.

(► 3.4 How are bills drafted? ○ When does drafting begin?)

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

○ WHAT ABOUT BUDGETARY MEASURES?

Legislative proposals related to the budget speech, whether specifically mentioned or implicit, are not subject to the same requirements as a Memorandum to Cabinet. It is assumed that Cabinet approval has been given for these proposals when Cabinet approves the budget speech.

The Legislation Section is thus directly authorized to draft a budget bill by the Minister of Finance, as well as by the departmental officials who will eventually be involved.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.3 How is legislative policy formulated and approved?

○ WHAT SECURITY MEASURES MUST BE TAKEN WITH CABINET DOCUMENTS?

Memoranda to Cabinet and Cabinet decisions are confidences of the Queen's Privy Council for Canada. They are protected by section 69 of the *Access to Information Act* and section 39 of the *Canada Evidence Act*. They are classified as secret and must be stored in a safe or a secure filing cabinet. Cabinet documents must never be copied, and they must be returned to the Privy Council Office within a set time period. The Privy Council Office conducts audits of each department's holdings of Cabinet documents to ensure that all Cabinet documents are accounted for. Drafts of Cabinet documents are Cabinet confidences and, if retained, are to be treated as Cabinet confidences.

The Privy Council Office will, under certain conditions, allow the Auditor General access to the Analysis section of any MC dealing with expenditures of public funds. (► **3.4 How are bills drafted?** ○ **What security measures must be taken with draft bills?**)

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ OVERVIEW

This section of the Guide outlines the bill-drafting process. This process begins with a Cabinet decision authorizing the drafting of a bill in accordance with written instructions approved by Cabinet.

The Legislation Section of the Department of Justice is responsible for drafting all Government bills. The Section is managed by the Director, who reports to the Chief Legislative Counsel. The Chief Legislative Counsel is also responsible for the Legislative Editing, Publishing and Database Management Section and the Regulations Section.

The Legislation Section comprises legislative drafters, jurilinguists and support staff. It also includes drafters who work exclusively on fiscal bills in the Tax Counsel Division of the Department of Finance. Drafters in the Legislation Section are assisted by the Legislative Editing, Publishing and Database Management Section, which provides editing and computer services.

Although the drafting process involves primarily the legislative drafters, it also involves officials in the Departments from which the policy for the bill originates as well as legal counsel from the Department of Justice who work in the departmental legal services units. In the context of the drafting process, these officials and legal counsel are generally referred to as **instructing officers**. Their role is to supplement the drafting instructions approved by Cabinet by providing more detailed instructions to the drafters. Usually, many drafts of a bill are prepared, reviewed and discussed before a final draft is achieved.

When the final draft of the bill has been prepared, it is printed and sent back to Cabinet for approval to have the bill introduced in Parliament.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

- HOW DOES THE RECORD OF DECISION AFFECT THE DRAFTING?

The drafting instructions in a Cabinet Record of Decision form the basis on which a Government bill is drafted. These instructions both determine and limit what the draft bill contains. The instructions should be general enough and flexible enough to permit the bill to be drafted to express the underlying policy but to leave room for developing the details of the legislative scheme. (▶ **3.3 How is legislative policy formulated and approved** ○ **What does an MC contain?**)

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ CAN THE RECORD OF DECISION BE CHANGED?

In the course of drafting a bill, problems that were not foreseen when Cabinet approved the drafting instructions sometimes arise. If changes to the drafting instructions are required, they must be approved in one of two ways.

First, an additional Memorandum to Cabinet may be submitted seeking approval for the changes. This method should be used when the provisions represent a substantial change in policy or when a substantial element is to be added to or deleted from the legislative scheme. It should also be used when substantial changes are being made to an amount of money that will be spent or charged under the bill.

Second, approval may be sought by discussing the changes with the officials in the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office. These officials will then bring the changes to the attention of Cabinet when the draft bill is submitted for its approval to be introduced in Parliament. This method is appropriate where the changes represent relatively minor or technical deviations in policy or are consistent with the policy underlying the rest of the bill.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ HOW ARE DRAFTING TIMETABLES ESTABLISHED?

Time constraints are among the most important matters to be considered in drafting a bill. A bill is much like a book: once the outline is out of the way, it still have to be written and published. The technical aspects of publishing have to be taken into account. Despite computerization, it is impossible to print hundreds, not to mention thousands, of copies of a hundred-page text in a few minutes.

The time required to draft and print a bill depends on its nature, the complexity of its subject-matter, the quality of drafting instructions and comments from the instructing officials and, of course, the political demands that the bill is called upon to answer. But, in every case, drafters need enough time to produce an acceptable product. Without this time, they cannot guarantee the quality or effectiveness of the bill.

Before promising the sponsoring minister to produce a bill within a particular time, instructing officials should discuss with the drafters the timetable for producing the bill. Once the instructing officials are attuned to the drafting considerations, they will be able to advise their minister realistically. They will greatly facilitate the work of all concerned if they do not underestimate the time required to prepare a correct and effective bill.

The following are some of the things that should be taken into consideration:

- the parliamentary calendar; (**► 3.6 How is a bill enacted by Parliament ○ The parliamentary calendar**)
- the legislative priorities of the Government;
- the schedule of the sponsoring minister;
- the workload of the drafters;
- the amount of drafting to be done by the drafters and the amount of review required by other participants;
- the amount of editing required and comparison of the two versions;
- the number of departments involved; and

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

- the amount of consultation to be done on drafts of the bill.

Questions about drafting priorities are determined by the Director of the Legislation Section and the Legislation and House Planning Secretariat, taking into account the factors listed above.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ WHY MUST BILLS BE BILINGUAL?

Section 133 of the *Constitution Act, 1867* requires Acts to be enacted, printed and published in both official languages. The two versions must be enacted at the same time and are equally authoritative. If these requirements are not met, the Act is invalid.

It is also important to keep in mind that, when a federal Act is considered in court, the court interprets and applies both versions. This underscores even further the importance of ensuring that both versions reflect the intention of the Government.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

- WHAT IS CO-DRAFTING?

The Legislation Section uses the technique of co-drafting to ensure that each language version of a bill is properly drafted. Co-drafting involves drafting the two versions together with a team of two drafters. One is responsible for the English version, while the other is responsible for the French.

History of co-drafting

Co-drafting is a well-established practice that has proven to be effective in drafting federal bills. The Legislation Section began using this technique in 1978 to reflect the equal status of both official languages enshrined in the *Official Languages Act* and later in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. (► **1.1 Acts of Parliament**) ○ **What is the legal framework for Acts?**) Before this time, the French version of Acts tended to be a stilted translation of the English version.

What is the object of co-drafting?

The object of co-drafting is to produce two original and authentic versions through the close and constant cooperation of the two drafters. Each version should fully reflect the departmental instructions while respecting the nature of each language as well as Canada's twin legal systems (common law and civil law).

In co-drafting, neither version is a translation of the other. In contrast to the traditional approach of translation, one version is not unchangeable. The two drafters often prompt each other to change or improve their versions.

Although both versions include the same headings, sections and subsections, they need not be parallel at the level of paragraphs or subparagraphs.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

How does co-drafting work?

One of the drafters assumes the lead and coordinates the various steps in drafting the bill. But the lead drafter does not assume sole responsibility for drafting and should not be treated as the only one responsible. Each drafter is responsible for examining and commenting on the other's version in order to ensure that the two correspond.

In general, the lead drafter prepares their version first and then gives it to the second drafter for comments. After receiving comments, the lead drafter often makes changes to clarify their version or improve its readability.

The second drafter then prepares the other version on the basis of the Cabinet documents, the instructions and information provided by the instructing officials and the draft prepared by the lead drafter.

What are the advantages of co-drafting?

The challenge of expressing the same thing in two languages requires the drafters to define exactly what must be said. Each bill is carefully thought out and drafted by two drafters, rather than one. Although one of them takes the lead, both drafters work together very closely from beginning to end to produce a better bill.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ HOW ARE DRAFTERS ASSIGNED?

Once a legislative proposal has received Cabinet's approval, the Director of the Legislation Section assigns responsibility for drafting.

Each proposal is assigned to a team of two drafters: one responsible for the English version, the other for the French version. In exceptional cases, several teams of drafters may be assigned to draft very lengthy bills.

The choice of drafters depends on:

- the workload and experience of the drafters; and
- the complexity, subject-matter and urgency of the bill.

Although specialization in particular fields is not encouraged, drafters are frequently assigned files on the basis of their experience in the same area or in a related area.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ WHEN DOES THE DRAFTING BEGIN?

Ordinarily, drafting begins once a legislative proposal has been authorized by Cabinet through a Record of Decision. In exceptional circumstances, where it is necessary to meet the priorities of the Government, drafting may begin before the Cabinet authorization has been formally obtained. The Director of the Legislation Section, on the advice of the Legislation and House Planning Secretariat decides whether drafting may begin before the Cabinet authorization.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ HOW ARE DRAFTING INSTRUCTIONS GIVEN?

Who is responsible for giving drafting instructions?

Instructing officers are responsible for providing drafters with the instructions they need to prepare a bill that fits within the framework set out in the Cabinet decision and that will be legally effective in implementing the proposals of the sponsoring department.

These instructions are especially important because the drafting instructions in the Cabinet decision are usually quite general, regardless of how carefully they have been formulated.

(► **3.3 How is legislative policy formulated and approved** ○ **What does an MC contain?**)

What is their purpose?

In addition to being a necessary tool for drafters, the instructions provide an opportunity for the sponsoring department to think through its proposals in order to produce a coherent set of provisions to implement the proposals.

What should they contain?

The instructions should contain complete and detailed information, as well as supporting documentation, about the following:

- the context of the desired provisions;
- the problems to be resolved and the solutions proposed;
- the particular objectives of the sponsoring department and the means by which they may be implemented;
- any regulations that may be needed;
- any amendments required to other Acts;
- any legal difficulties;
- how contraventions of the Act will be dealt with; and

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

- any transitional provisions necessary to implement changes to an existing legislative scheme.

The quality of drafting instructions largely determines how easily drafting deadlines will be met, as well as the general quality of the resulting bill. This is why it is important that they conform to a number of rules.

The instructions must be as complete as possible. They should reflect definite policies and decisions of the sponsoring department, rather than wish-lists or speculation. They need not contain every detail involved in drafting the bill: details of lesser importance can be dealt with later in the course of examining, discussing and revising the drafts.

What form should they be in?

The instructions need not be in any particular form, as long as they are clear and concise. They should not be vague or incomplete to the point of requiring the drafters to weave a few strands of departmental policy into a tapestry of provisions.

Must they be in writing?

When the bill is long and complex, the initial instructions should be in writing. However, instructions can also be orally transmitted at drafting meetings dealing with the intended meaning of particular provisions.

Should they be in the form of a bill?

In general, drafting instructions should not be in the form of a bill. Rather than making it easier to draft, they usually slow things down. Instructing officers will speed up the process by placing their confidence in the ability of the drafters.

Bills drafted by those who do not usually draft often lapse into substantive and formal errors that the drafters will have to find

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

and correct. It is also difficult to change wording that has been the subject of numerous compromises and that, in the eyes of those who have worked on it, is the best and only way to say things.

(► 3.2 Who does what in the preparation of bills?)

Occasionally it may be useful for instructing officers to prepare instructions in the form of a bill, as long as they leave it to the drafters to prepare the final wording. This may happen, for example, when minor changes are being made to an existing Act and there are no complicating factors. The same is true of bills to establish organizations or administrative structures based on models used in other Acts.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ HOW ARE DRAFTS PREPARED, DISCUSSED AND REVISED?

When are meetings held to discuss drafts?

Meetings are scheduled by the lead drafter after consultation with the second drafter to ensure her or his availability.

Who attends the meetings?

The meetings are attended by the drafters, the instructing officers and, if need be, other officials from the sponsoring department.

Both drafters attend the meetings. Only the most serious reasons justify the absence of one drafter, such as an extreme urgency on another file. It is very difficult for a drafter to produce anything other than a translation with only the Cabinet documents, the drafting instructions and the other version to go on. It amounts to drafting with blinkers on.

It is of the utmost importance that both drafters actively participate at the meetings. The positions and points of view of the sponsoring department should be expressed and explained in as much detail as the drafters desire, as should the problems and situations that the bill is intended to deal with.

How to prepare for meetings

Before the first drafting meeting, the departmental officials and their legal advisers should prepare to brief the drafters on the background of the proposals and the Cabinet decision. Before meetings to discuss drafts, they should study both versions of the drafts to verify that each version reflects the policy developed by their department and approved by the Cabinet. They should also determine whether any legal or other problems are raised by either version.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

The departmental review of the drafts must not be confined to one version on the assumption that the other will necessarily say the same thing. (► ◦ **What is co-drafting?**) Each version must be carefully examined by the sponsoring department to ensure that the departmental policy has been accurately expressed.

The Legislation Section makes every effort to ensure that both versions are substantively identical, however much they may differ in their formal aspects. But this effort is futile if the departmental officials, who know better than anyone else the points of view and perspectives of their department, do not apply themselves seriously to this task.

Drafters encourage instructing officers to be critical when they review a draft of the bill. The goal is to put together, with the support of each participant, a bill that meets the Government's needs and, ultimately, the expectations of Canadians in general.

How are the meetings conducted?

The first drafting meeting provides an opportunity for the instructing officers to give their instructions to the drafters, either orally or in writing, and to elaborate and comment on the instructions.

Sometimes the initial drafting instructions have already been sent in writing to the drafters, allowing them to prepare a draft of the bill. In these cases, the purpose of the first meeting is to study and comment on the draft. In this respect, there is considerable flexibility in the process.

Drafters pose any questions that they think will help them to understand the principles and objectives of the bill. The instructing officers explain the intention of the sponsoring department and allow the drafters to propose alternative solutions or solutions that are simpler or more compatible with existing federal Acts.

The meetings often proceed in both official languages. The instructing officers should be able to provide their instructions and

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

comments, as well as any supporting documentation, in both English and French. By the same token, the drafters usually wish to ask questions and make comments in the language of their choice. The bilingual character of the meetings poses few problems when the instructing officers have been carefully chosen.

(► 3.2 Who does what in the preparation of bills?)

Drafting is not normally done at the meetings. Group drafting is a hazardous affair. Drafters and other members of the Legislation Section must be allowed the necessary time to consider the appropriate wording.

However, minor drafting changes are sometimes agreed to at drafting meetings, particularly when the drafting is well advanced. In this respect, progress made through computerization has made the drafters' task much easier.

How are drafts prepared?

After each meeting, the drafters consult together on the best way to reflect the results of the meeting in their drafts. The drafts are then reviewed by jurilinguists and legislative editors, who make suggestions for improving grammar, syntax, style, arrangement and coherence.

The drafters may also consult other sections or units of the Department of Justice in order to check particular points of law that arise when drafting. (► 3.3 How is legislative policy formulated and approved? ○ Who should be consulted?)

The drafting shuttle

Depending on the urgency of the bill and the drafters' other priorities, they prepare a draft reflecting the consensus reached at the meeting. Drafts are usually sent out in both languages at the same time for review by the instructing officers. However, the workload of the second drafter sometimes makes this impossible. In addition, the second drafter may delay preparing a draft until

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

the principles and policy of the bill are better defined. In this way, the second drafter can devote time to other urgent bills or to bills on which he or she is the lead drafter.

Other drafting meetings and drafts follow until those involved in the drafting process, and particularly the sponsoring minister, are satisfied with the ultimate draft.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ WHAT SECURITY MEASURES MUST BE TAKEN WITH DRAFT BILLS?

A draft bill is a confidence of the Queen's Privy Council for Canada and is protected by section 69 of the *Access to Information Act* and section 39 of the *Canada Evidence Act*. As a general rule, a draft bill is classified as secret. It should be handled accordingly.

The propriety of showing a draft bill to persons outside the public service of Canada raises questions that are both important and difficult to answer. Any mishap can have grave consequences for not only the minister concerned but also the Government. The need to solicit outside opinion and advice to improve the bill must be balanced against the Government's need to think about its proposals before exposing them to public scrutiny.

The following points should be kept in mind:

- Draft bills should not be shown to persons outside the public service without prior Cabinet authority, which may be sought in the Memorandum to Cabinet.
- Cabinet authority is not required if only policy is being discussed, even in great detail, and the policy has previously been publicly announced or the sponsoring minister has agreed to the discussions.
- If persons outside the Government are to be shown a draft bill, departmental legal counsel should arrange for them to take an oath or otherwise commit themselves to secrecy. They should also undertake in writing to return on request copies of any drafts submitted to them. The oath and undertaking may be set out in one document and typically contain the following elements:
 - an acknowledgement that the person is to be given access to secret information;
 - an acknowledgement that the person has read the *Official Secrets Act* or its relevant provisions (for example, section 4);

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

- an undertaking not to copy the information or disclose it to anyone not entitled to it;
 - an undertaking to observe specified security measures; and
 - an undertaking not to make use of the information except as authorized.
-

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ WHAT EXPLANATORY NOTES ARE REQUIRED?

Types of notes

There are two types of explanatory notes. The first is a general summary of the contents of the bill. The sponsoring department is required to prepare the summary, which is on page 1a of the bill when it is introduced in Parliament. Its purpose is to improve the explanatory material that is available to parliamentarians and the public in connection with Government bills. In addition, if the bill is passed, the summary is published with the resulting Act.

The second type is *technical* notes that provide details about particular provisions that are being amended by a bill. The Legislation Section of the Department of Justice is responsible for the preparation of these notes, which are published in bills at first reading to explain changes being made to existing Acts. These notes describe only the changes being made or quote the existing provisions of the Acts being amended.

Guidelines for Summary

- The summary should be a clear, factual, non-partisan summary of the purpose of the bill and its main provisions.
- The note should *not* contain any reference to Cabinet decisions, Records of Decision or other Cabinet confidences.
- The length of the note should be proportionate to the length of the bill and should not, as a rule, exceed two pages of single-spaced type in each language.
- The note must be prepared in both English and French.
- The sponsoring department should provide the note (in electronic format, if possible) to the drafters and to the Legislation and House Planning Secretariat at least one week before the bill is to be printed in final page proof form.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

- The note should be drafted so that no changes are needed when the note is published with the resulting Act. For example, verbs should be in the present indicative and the words "enactment" or "amendments" should be used, rather than "bill".
-

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

○ HOW ARE DRAFT BILLS PRINTED AND DISTRIBUTED?

How long does it take to print a draft bill?

The time required to print a bill must be taken into consideration in determining when the bill will be ready for presentation to Cabinet.

Normally, a bill is printed three times before it is sent to Cabinet for approval. Each print is called a "**page proof**." The final print must be sent to the Privy Council Office at least seven working days before the Cabinet meeting at which the bill is to be considered.

Bills are printed by the Publishing Centre of the Canada Communication Group of the Department of Public Works and Government Services. Printing is requested by the Director of the Legislation Section by letter when the drafters of the bill, in consultation with the instructing officers, consider that it is ready for printing. The bill is printed from electronic data provided by the Automation Services Unit (**ASU**) in the Legislative Editing, Publishing and Database Management Section of the Department of Justice. The data for the first print is provided by the drafters of the bill. Alternatively, it may be printed from camera-ready copies prepared by editors in the same Section. For subsequent prints, changes are input by the ASU on the basis of a manuscript prepared by the editors.

What steps are involved in printing?

The following is a summary of the steps involved in printing and the time they **normally** take.

● First Page Proof

The Director of the Legislation Section must be notified of the printing **before noon** and **all English and French** WordPerfect documents of the Bill and explanatory notes

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

must be available to the ASU **by noon**. Copies will be available on the next working day.

● Revised Page Proof(s)

The Director of the Legislation Section must be notified of the printing **before noon** and all corrections and changes, **English and French**, must be given to the Chief Legislative Editor **before 5:00 p.m.** The editors process the corrections and changes the **next morning** and provide a printer's manuscript to the ASU **by noon**. Copies will be available on the next working day after the ASU processing.

● Final Page Proof and Revised Final Page Proof(s)

The Director of the Legislation Section must be notified of the printing **before noon** and all corrections and changes, both English and French, must be given to the Chief Legislative Editor **before 5:00 p.m.** In most situations this must be on a **Friday** because the final page proof must be sent to the Privy Council Office at least seven working days before the scheduled meeting of Cabinet at which the bill is to be considered. Cabinet meetings are usually held on Tuesdays. The legislative editors process the corrections and changes the **next morning of the next working day** and provide a printer's manuscript to the ASU **by noon**. Copies will be available on the next working day after the ASU processing.

What factors determine how long it will take to print the bill?

The time required may vary depending on a number of factors:

- The timetable is based on average-size bills (50 pages or less). Larger bills will likely require more time.
- Bills that have been significantly changed since the last print will likely require more time.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

- Priorities will be set if many bills are being processed and printed on the same day. This will likely delay the printing of some bills.
- Bills that contain non-standard text (for example, schedules with tables, equations) usually require more time.

The following sample calendar illustrates the time requirements. Each step in the printing process is represented by a letter. The meaning of each letter is explained after the calendar.

SUN	MON	TUE	WED	THU	FRI	SAT
1	2	3	4	5 A	6 B	7
8	9	10	11	12	13 C	14
15	16 D	17 E	18 F	19 G	20 H	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	1 I	2	3 J	4	5

- A** Page Proof Printing: The Director of the Legislation Section must be notified before noon of page proof printing and all documents (French and English) must be available to ASU by noon.
- B** The page proofs are delivered to the Legislative Editing Office by the printer and distributed in the Legislation Section early in the morning. The sponsoring departments, drafters, editors and jurilinguists have six working days to review the page proofs.
- C** Revised Page Proof Printing: The Director of the Legislation Section must be notified before noon of revised page proof printing, and all changes (French and English) must be given to the editors by 5 p.m.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

- D** The editors have until noon to prepare the printer's copy. The ASU processes changes in the afternoon. The bill is sent to the printer in the evening.
- E** The revised page proofs are delivered to the Legislative Editing Office by the printer and distributed in the Legislation Section early in the morning. The Section has two working days to review the proofs.
- F** Final Page Proof Printing: The Director of the Legislation Section must be notified before noon of final page proof printing, and all changes (French and English) must be given to the editors by 5 p.m.
- G** The editors have until noon to prepare the printer's copy. The ASU processes the changes in the afternoon. The bill is sent to the printer in the evening.
- H** The final page proofs are delivered in the early morning by the printer to PCO and to the Legislative Editing Office for distribution in the Legislation Section.
- I** Cabinet meeting.
 - [48 hours notice]
- J** Introduction in Parliament.

Who pays the printing costs?

The department that is sponsoring the bill is responsible for all printing costs of a bill prior to the bill's introduction in Parliament. The Chief Legislative Editor can provide cost estimates for printing bills.

How are prints of bills distributed?

The usual number and distribution of copies of bills printed is:

- page proof and revised page proof - **31 copies**
 - 28 for Justice and the sponsoring department,
 - 3 for PCO;

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.4 How are bills drafted?

- final page proof and revised final page proof - **265 copies**
 - 28 for Justice and the sponsoring Department,
 - 235 copies for PCO
 - 2 for the House of Commons Legislative Counsel.

Bills are printed and delivered by the Canada Communication Group in accordance with instructions set out in the requesting letter for each print of a bill from the Director of the Legislation Section. All Justice copies are received in the Legislative Editing Office, which is responsible for internal distribution. The lead drafter of a bill is responsible for providing the sponsoring department with the required number of copies.

How are additional copies obtained?

The Director of the Legislation Section or the Chief Legislative Editor may authorize the printing of additional copies of a bill for public distribution at the time the bill is introduced in Parliament. The sponsoring department must request the additional copies through the drafters or, if the drafters are not available, by contacting the Chief Legislative Editor, who will ensure that the authorizing letter is prepared for the signature of the Director of the Legislation Section and will inform the sponsoring department of the persons to contact at the *Canada* Communication Group to arrange delivery of the additional copies.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

- OVERVIEW

Once a bill is drafted, it must be approved by Cabinet before it is introduced in Parliament. Briefing materials must be prepared to help Cabinet decide whether and when to introduce the bill. The materials will also assist the sponsoring minister and the parliamentary secretary in guiding the bill through Parliament.

In addition to Cabinet approval, a number of requirements of parliamentary procedure must be considered, such as the royal recommendation for spending bills. If the requirements apply they must be met before the bill can be introduced.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

○ WHAT BRIEFING MATERIALS ARE REQUIRED?

To facilitate the passage of the bill, the sponsoring department prepares briefing books (also known as "clause-by-clause books") and other briefing materials to support the bill in its two language versions. The briefing books are prepared for use by the minister or parliamentary secretary and by the members of the parliamentary committees that review the bill. The sponsoring department also prepares draft statements to be used by the minister at various stages of the parliamentary process, usually at second reading, report stage and third reading.

The sponsoring department can further expedite the committee study by preparing in advance, in the two official languages, a background paper that describes the bill. The paper, except when describing major policy features, should be succinct and dispose of technical matters in just a few sentences. If the bill contains regulation-making powers of potential interest to members of Parliament, the sponsoring department should, if possible, prepare an outline of the proposed regulations to assist the committee in its clause-by-clause review of the bill.

Briefing materials should be prepared well in advance. The assurance that all materials are ready will allow for flexibility in scheduling a bill for the various stages. The format and contents of the briefing materials and clause-by-clause book are the responsibility of the sponsoring department. However, the departmental legal advisers should be involved in preparing the materials because of the possibility that they may be used in court if a dispute arises about the meaning or constitutionality of the resulting Act. (► **3.6 How is a bill enacted by Parliament?** ○ **How to prepare parliamentary strategy**)

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

○ HOW IS CABINET APPROVAL OBTAINED?

Review of the bill

After a bill has been drafted in both official languages to the satisfaction of the sponsoring Department, the sponsoring minister and the Director of the Legislation Section, it must be approved by Cabinet before being introduced in Parliament.

The Legislation and House Planning Secretariat in the Privy Council Office is the gatekeeper for the introduction of Government bills in Parliament. All Government bills have to pass through that Secretariat.

The Government House Leader, supported by the Legislation and House Planning Secretariat, is responsible for reviewing the bill and recommending to Cabinet that it be introduced in Parliament. The bill must accurately reflect the policy that was originally approved by Cabinet. When the bill is submitted for approval, the sponsoring department must provide written confirmation to the Legislation and House Planning Secretariat that the bill is in accordance with the drafting authority, citing the date when Cabinet policy approval was given and the number of the Record of Decision. Alternatively, if there are major policy deviations, the sponsoring department must identify them to the Secretariat. In turn, the Secretariat will bring them to the attention of Cabinet or the Cabinet committee that originally approved the bill's policy.

Approval by Government House Leader

The Government House Leader asks Cabinet for authority to approve the bill on behalf of Cabinet. This is called delegated authority, because Cabinet delegates to the Government House Leader the authority to approve the bill.

The Legislation and House Planning Secretariat makes the arrangements for the Government House Leader to seek

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

delegated authority. The Secretariat coordinates the required actions of the Department of Justice and the department and minister sponsoring the bill.

The Secretariat prepares a note for the Government House Leader to use in asking Cabinet for delegated authority. The Secretariat requires from the sponsoring department a bilingual one or two page summary of the purpose and main provisions of the bill. After the Cabinet meeting, and before the introduction of the bill in Parliament, the Secretariat prepares and circulates a "Memorandum to Cabinet - Bill" (**MC-Bill**), along with the bill itself. The MC-Bill also contains a statement by the sponsoring department confirming that the bill accords with the drafting instructions approved by Cabinet. If there are minor discrepancies, they are set out in the MC-Bill. The MC-Bill is circulated to all ministers through the Cabinet document distribution system.

There are three conditions to be met before the Secretariat will recommend to the Government House Leader that he or she ask for delegated authority for a bill. **One week** before the Cabinet meeting at which the bill is to be approved, the Secretariat needs:

- the final print of the bill, including the explanatory notes; and
- confirmation from the minister who is sponsoring the bill that he or she wishes the Government House Leader to go forward and to seek delegated authority.

The staff at the Secretariat will normally rely on the Legislative Assistant to the sponsoring minister to advise them that the minister wants to proceed with the bill.

Once the Government House Leader has received delegated authority from Cabinet, the staff at the Secretariat contact the sponsoring minister's Legislative Assistant to confirm when the bill is to be introduced in Parliament.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

- WHO INTRODUCES THE BILL?

A Government bill must be introduced by a member of Cabinet. The sponsoring minister usually introduces the bill. If there is more than one sponsoring minister, they must decide which of them will introduce it, because a bill cannot be introduced by more than one member of Parliament. If a bill is to be introduced in the Senate, it is usually introduced by the Government House Leader in the Senate.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

○ IN WHICH HOUSE WILL THE BILL BE INTRODUCED?

If a bill includes a taxing provision or provides for the expenditure of public funds, it must be introduced first in the House of Commons. This requirement is found in section 53 of the *Constitution Act, 1867*. Otherwise, the decision as to whether a bill is to be introduced in the House or the Senate is a matter left to the discretion of the Leader of the Government in the House in consultation with the sponsoring minister and the Leader of the Government in the Senate.

Most Government bills are introduced first in the House of Commons. However, if the House agenda is very full, introduction in the Senate (especially of technical bills or tax treaty bills) should be considered in order to speed passage.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

○ WHAT IS THE ROYAL RECOMMENDATION AND WHEN IS IT NEEDED?

What is the Royal Recommendation?

Bills that involve the expenditure of public money must be "recommended" by the Crown before they are introduced. The origins of this requirement lie in the custom and usage of the British Parliament. This requirement was imported into the Canadian Parliament implicitly by the preamble to the *Constitution Act, 1867*. It is also found in section 54 of that Act, which applies to any "bill for the appropriation of any part of the public revenue or of any tax or impost."

A royal recommendation is obtained from the Governor General or a Deputy Governor General (a judge of the Supreme Court of Canada) by the staff of the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office.

When a royal recommendation is required for a bill, it is communicated to the House of Commons before the bill is introduced and is included in the *Notice Paper*. After the bill has received first reading, the recommendation is printed in *The Journals* and included on page 1a of the first reading print. The recommendation is worded as follows:

His/Her Excellency the Governor General recommends to the House of Commons the appropriation of public revenue under the circumstances, in the manner and for the purposes set out in a measure entitled "(long title)".

The recommendation must be given in the session in which the bill is introduced.

When is it needed?

The Assistant Secretary to the Cabinet (Legislation and House Planning) is responsible for deciding whether a bill must have a royal recommendation. The Legislation Section advises the Assistant Secretary in this regard, through the weekly status report

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

of bills. Drafters must ensure that the status report indicates which bills require the recommendation.

In addition, when a bill is sent for final page proof printing, the Assistant Secretary must be told whether the bill requires the recommendation. This is done by letter under the signature of the Director of the Legislation Section. The letter must also indicate the particular provisions of the bill that attract the requirement, in case procedural issues are raised while the bill is in Parliament.

The determination of whether a bill requires the royal recommendation depends on the interpretation of the word "appropriation" in section 54 of the *Constitution Act, 1867*. Parliamentary custom and usage suggest that this word extends beyond bills that expressly "appropriate" public money. It also covers a variety of other bills that authorize public spending, whether directly or indirectly.

Parliamentary practice suggests that the royal recommendation is required for any bill that contemplates a *new and distinct* charge on public money. The charge may be contemplated *directly*, as in an appropriation bill, or *indirectly*, as in the establishment of regulatory bodies or the authorization of things that necessarily entail public expenditure.

When deciding whether the royal recommendation is required, the financial impact of the bill must be determined. This is often not easy to determine, particularly when additional functions are being given to existing bodies. If the additional functions are substantially different from the existing functions, the recommendation is probably required. However, if they are of the same nature or are conferred for similar purposes, the recommendation is probably not necessary.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

- WHEN CAN THE BILL BE INTRODUCED?

Timing of introduction

The timing of introduction may be determined by the Cabinet. However, this decision is usually made by the Government House Leader in consultation with the sponsoring minister. If the bill is to be introduced in the Senate, the Leader of the Government in the Senate is also consulted.

Forty-eight Hours' Notice

Before most bills are introduced in the House of Commons, 48 hours' notice must be given by having notice of the motion to introduce the bill printed in the House of Commons *Notice Paper* under the authority of the Clerk of the House. The notice is not required if the bill is preceded by a ways-and-means motion.

In the Senate, a Government bill may be introduced without notice, but Second Reading debate cannot begin for 48 hours.

The rules about notice and second reading debate can be waived if there is unanimous consent.

The Government House Leader and the Prime Minister are the only ministers from whom the Clerk of the House will accept a request to put a bill on the *Notice Paper*. The Legislation and House Planning Secretariat makes the arrangements for a bill to be put on the *Notice Paper*. Once the Government House Leader and the sponsoring ministers agree on a notice date, the Secretariat prepares a letter to the Clerk asking him or her to place the bill on the *Notice Paper*. A copy of this letter and the final bill is sent to the Government House Leader. The Government House Leader signs the bill on behalf of the Government, and the Secretariat forwards the bill to the Clerk of the House. This delivery serves as notice of the sponsoring minister's intention to introduce the bill.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

48 hours' notice is calculated as follows:

Notice on:	Introduction on or after:
Monday	Wednesday
Tuesday	Thursday
Wednesday	Friday
Thursday	Monday
Friday	Monday

A minister may introduce the bill during Routine Proceedings after the notice period has passed.

Notice of a Ways and Means Motion

The requirement for a ways-and-means motion originates in British parliamentary practice. The introduction of a bill must be preceded by a ways-and-means motion if the bill imposes a tax, increases or continues an existing tax, or changes the incidence of a tax so as to increase the burden of the tax on some taxpayers. The notice of a ways-and-means motion may be tabled only by a minister. The motion may be called and adopted on the next sitting day. The adoption of the motion constitutes an order to bring in a bill based on the provisions of the motion (Standing Order 83(4) of the House of Commons). The bill may be introduced and given first reading immediately after the motion is adopted. It is then subject to the same procedures as those governing other bills.

A bill to implement a ways-and-means motion must be based on the motion and be substantially the same. The provisions of the bill must conform to the framework established in the ways-and-means motion for calculating and imposing the tax or duty. If the bill does not, another ways and means motion must be tabled before the bill can be studied, or the bill must be amended accordingly.

A notice of a ways-and-means motion may be general or detailed. A general notice succinctly explains the proposed measures and mentions the Acts that are to be passed or

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament?

amended to implement them. A detailed notice specifies the text of the provisions that will appear in the bill. The drafting of a detailed notice is comparable to the drafting of the bill itself. Notices for bills sponsored by the Department of Finance are drafted by officials in that Department, with the advice of drafters in the Legislation Section who work in the Tax Counsel Division. Drafters in the Legislation Section draft the notices for all other bills.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ OVERVIEW

A bill must pass through a series of parliamentary stages before it becomes law. These stages begin with the introduction of the bill in either the Senate or the House of Commons. Once introduced, the bill is studied, debated and adopted in that House. It is then introduced in the other House, where it is again studied, debated and adopted. The final stage is royal assent.

The process in each House is guided by two sets of rules of procedure called the **Rules of the Senate** and the **Standing Orders of the House of Commons**. These rules are referred to using the initials **R.S.** and **S.O.** The rules of procedure and the stages involved in enacting bills are essentially the same in both Houses. The important differences are noted below. Further advice about parliamentary procedure can be obtained through the Legislation and House Planning Secretariat of the Privy Council Office.

It is also worth noting that section 133 of the *Constitution Act, 1867* requires Acts to be enacted, printed and published in both official languages. They must be enacted at the same time and the two language versions are equally authentic. If these requirements are not met, the Act is invalid.

The following is a summary of the stages in the parliamentary phase of the legislative process for public bills:

Introduction and First Reading

Second Reading

Committee Study

Report Stage

Third Reading

Consideration by the Other House

Royal Assent

Note, however, that the 1994 changes to the Standing Orders of the House of Commons allow committee study and report stage to take place *before* second reading, rather than afterward.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

The timing of each stage is determined by the Government House Leader in consultation with the sponsoring minister, and often with the House Leaders of the opposition parties.

As a general rule, drafters from the Legislation Section do not attend parliamentary sittings. However, drafters are available to prepare and review amendments during the clause-by-clause consideration of a bill in committee and at report stage. Drafters may attend parliamentary proceedings in exceptional circumstances to be determined in consultation with the Director of the Legislation Section.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ HOW TO PREPARE PARLIAMENTARY STRATEGY

Planning strategy

Departmental legal advisers have an important role to play at the planning stage. The Minister's speeches throughout the parliamentary process cannot ordinarily be prepared without them. The legal advisers should also be asked to help prepare the bilingual briefing book that the sponsoring minister will need during clause-by-clause study of the bill.

How is the briefing book prepared?

The briefing book contains a detailed explanation of the legal effect of each provision in the bill. It must be prepared ahead of time to allow the sponsoring minister and the Government House Leader flexibility in deciding when the bill should be referred to committee. These explanations are best prepared as the various provisions are being drafted, when their rationale is fresh in the mind.

What form does the briefing book take?

It is up to the sponsoring department to decide how to arrange the briefing book and what to put in it.

What assistance can be given to parliamentary committees?

The sponsoring minister can also help the committee examining the bill by giving its members a background paper, in both official languages, describing the main features of the bill. In addition, if the bill contains regulation-making powers that may interest the committee members, a bilingual description of the intended regulations should be provided. As with the briefing book, the background paper should be prepared with the help of

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

the departmental legal advisers. (► 3.5 What must be done to have a bill introduced in Parliament? ○ What briefing materials are required?)

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ THE PARLIAMENTARY CALENDAR

The number of days on which the House of Commons sits is determined on the basis of the *Standing Orders of the House of Commons*, notably S.O. 28. S.O. 28(1) identifies the holidays when the House does not sit. S.O. 28(2) establishes seven periods of adjournment as follows:

Adjourns:

Friday before
Thanksgiving Day

Friday before
Remembrance Day

second Friday
before Christmas

Friday before the
week that is mid-
way between the
first Monday in
February and the
Friday before Good
Friday

Friday before Good
Friday

Friday before the
week that is mid-
way between the
Monday after
Easter Monday and
June 23

Resumes Sitting:

the Monday after
Thanksgiving

second Monday
after that Friday

first Monday in
February

second Monday
after that Friday

first Monday after
Easter Monday

second Monday
after that Friday,
unless it is Victoria
Day, in which case
it is the next day

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

June 23 or the Friday before if June 23 is a Saturday, Sunday or Monday	second Monday after Labour Day
---	-----------------------------------

If these rules for the sittings of the House are followed, it will sit for approximately 30 weeks or 150 days during a calendar year. However, some of these days are allotted to the Opposition and to consideration of the Throne Speech, the budget and the estimates. This generally leaves 105 to 115 days for debating Government bills, unless other events prevent the use of time for debating them, for example, emergency debates, adjournment for lack of quorum, statutorily required debates and other Government business, such as motions to amend the Constitution or to approve appointments.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ INTRODUCTION AND FIRST READING

For most bills in the House of Commons this stage consists of the moving and deemed adoption of two motions: the first asks for leave to introduce the bill (S.O. 68); the second asks that the bill be "read" a first time and that it be printed (S.O. 69). These motions are purely formal in that they are not debated or voted on. In the case of an appropriation bill or a bill preceded by a ways-and-means motion, only the second of these motions is required; the first is deemed to be moved and carried (S.O. 69(1), 81(19) and 83(4)).

A bill is not actually read aloud at this or subsequent "readings." A Clerk-at-the-Table merely announces "First reading of this bill." An order of the House for a motion that the bill be read a second time is placed on the next day's Order Paper and remains there until "called" by the Government. (► ○ **House of Commons Committee Study after First Reading**)

Bills introduced by the Government in the House of Commons are numbered consecutively from C-2 to C-200. Private members bills are consecutively numbered from C-201 to C-1,000. (► **1.1 Acts of Parliament** ○ **What types of Acts are there?**)

After the adoption of the motion for first reading, the bill is printed overnight by the Canada Communication Group under the authority of the Speaker of the House of Commons, on instruction from the House Legislative Counsel Office. It is distributed to members of Parliament the next day. At that time it is also made available to the public.

In the Senate, no motion for first reading is required. A senator simply presents the bill, stating its title. This presentation, together with the Clerk Assistant's announcement that the bill has been read a first time, constitutes first reading of the bill. The bill is printed overnight under the authority of the Senate, on instruction from the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate. Bills introduced in the Senate are numbered

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

consecutively from S-1, regardless of whether they are Government bills or private member's bills.

After a bill has been introduced in the Senate or the House of Commons, it becomes the responsibility of that House and may not be amended except in accordance with its rules of procedure.

(► ○ **Amendments to Bills**)

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ HOUSE OF COMMONS COMMITTEE STUDY AFTER FIRST READING

This step was introduced with the procedural reforms in the House of Commons in 1994. A bill may be referred to a committee directly after first reading, usually to a standing committee, instead of being called for a second reading debate and a vote on whether to approve the bill in principle (S.O. 73(1)). The committee's review of the bill is not restricted by the House's prior approval of the bill in principle. Accordingly, the scope of the bill has not yet been defined, and the proposed amendments can be more wide-ranging.

The new rules provide for a combined report stage and second reading debate (► ○ **Report Stage**) since there is no need for separate debates (S.O. 76.1). After second reading, the bill does not go to committee again, but goes directly to third reading.

The committee may receive briefs or hear witnesses, including the sponsoring minister, government officials, interest groups and individuals. When this approach is taken, departments and officials will need to work very closely with committees to ensure that they are well informed of the implications of the options being explored.

After hearing witnesses, the committee begins clause-by-clause study of the bill. It considers each clause of the bill and then considers the title and the preamble, if there is one (S.O. 75(1)). The committee may make amendments. (► ○ **Amendments to bills**) It then votes to adopt or reject the clauses, preamble and title. If many amendments are made, the committee usually orders a reprint of the bill for use at report stage and third reading. Because the committee's examination may extend outside the precise scope of the bill, the sponsoring department should be prepared to answer more wide-ranging questions that the committee members may ask. There may also be a greater number and range of amendments to be prepared and reviewed by the drafters.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

This stage may involve more frequent appearances by departmental officials before committees considering the legal implications of bills and the policy options available. Departmental legal advisers must be especially careful to avoid compromising their solicitor-client relationship with the Government.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ SECOND READING

In both Houses, the principle of the bill and its broad purposes are fully debated at the second reading stage. It is frequently a lengthy process that begins with the sponsoring minister explaining the bill and ends when there are no more speakers on the bill. The Government and the opposition parties sometimes agree on the number of speakers. Where there is no agreement, debate at this and other stages may be ended by a time-allocation motion, which restricts the amount of time to be spent on the bill (R.S. 40 and S.O. 78). In the House of Commons, a motion of closure may also end debate (S.O. 57).

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ COMMITTEE STUDY AFTER SECOND READING

After approval in principle on second reading, a bill is referred to a committee for detailed review (S.O. 73(2)), unless it has already been reviewed by a committee after first reading. (► ○ **House of Commons Committee Study after First Reading**) In addition, the subject-matter of a bill introduced in the House of Commons can be referred to a Senate committee before the bill is introduced in the Senate (R.S. 75). This is sometimes done with technically complex bills in order to expedite passage.

A bill is normally referred to the standing committee that deals with the subject-matter of the bill, but it can instead be referred to the Committee of the Whole House, a legislative committee or a special committee. Standing, special and legislative committees may receive briefs or hear witnesses, including the sponsoring minister, government officials, interest groups and individuals (S.O. 113(5)).

After hearing witnesses, the committee begins clause-by-clause study of the bill. It considers each clause of the bill and then considers the title and preamble, if there is one (S.O. 75(1)). The committee may make amendments. (► ○ **Amendments to bills**) It then votes to adopt or reject the clauses, preamble and title. If many amendments are made, the committee usually orders a reprint of the bill for use at report stage and third reading.

The sponsoring minister or the parliamentary secretary attends the committee's meetings to assist the deliberations by ensuring that the Government's position is expressed. This is of particular importance in situations where amendments to the bill may be proposed. The instructing officers and senior departmental officials also attend, and may be called upon to explain the bill.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ REPORT STAGE

At report stage, the committee reports the bill, including its amendments, to the House in which the bill is being considered (S.O. 75(2)). Further amendments may be proposed by the sponsoring minister or by any other member of the House at this stage. This stage is the last opportunity for the members (only a few of whom are members of the committee) to propose amendments to the bill. (► ○ **Amendments to bills**) Amendments are debated and voted on.

When proceedings at report stage have been concluded, a motion to concur in the bill, with or without amendments, is then proposed and voted on (S.O. 76(9)).

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ THIRD READING

After report stage, a bill is ready for third reading. This allows a review of the bill in its final form. Debate on third reading is generally shorter than that on second reading. The bill cannot be amended at third reading.

In the House of Commons, debate on the motion for third reading begins no earlier than the next sitting of the House after report stage (S.O. 76(10)). However, with unanimous consent, third reading may be given immediately after report stage. Third reading may also begin immediately if no amendments are proposed at report stage (S.O. 76(11)). If amendments are proposed and accepted at the report stage, the House may order that the bill be reprinted once more before third reading.

In the Senate, third reading may begin immediately after report stage. However, if the bill is reported without amendments and none are proposed at report stage, third reading must begin at a later date (R.S. 98(4)).

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ AMENDMENTS TO BILLS

Overview

Amendments may originate either with the Government or with private members. They are presented in the form of "motions", either in committee or at report stage. However, given the demands on House time, it is preferable to present them in committee.

How are Government amendments prepared?

Government amendments must be prepared by drafters in the Legislation Section of the Department of Justice. They can eliminate drafting errors by providing the knowledge and expertise necessary to ensure that the amendments accomplish what is intended. For the same reason, the drafters should also be given an opportunity to review any non-government amendments that the Government proposes to accept.

Instructing officers should discuss the proposed amendments with the drafters as early as possible in order to prevent a last-minute rush and permit more orderly consideration of the amendments. In addition, instructing officers must not change or re-type motions prepared by the drafters without first consulting them.

Policy approval of Government amendments

Major amendments are subject to the same procedure as the initial proposal, except in urgent cases. A Memorandum to Cabinet should be submitted to Cabinet for consideration by the Cabinet committee that considered the original proposal and approval by Cabinet. Major amendments have an impact on the policy approved by Cabinet or raise policy considerations not previously considered by Cabinet. If there is any doubt about

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

whether Cabinet consideration is required, the matter should be discussed with officials in the Legislation and House Planning Secretariat.

Sometimes, urgent major amendments do not follow the full procedure referred to above, but are instead approved by the sponsoring minister in consultation with other interested Ministers.

Minor Government amendments may be agreed to by the sponsoring minister without Cabinet consultation.

Policy approval of non-government amendments

Amendments presented by private members are not, as a general rule, prepared by the Legislation Section. Private members have access to independent legal advice and legislative drafting assistance at the Legislative Counsel Office of the House of Commons and the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate. Drafters in those offices may consult with drafters in the Legislation Section when preparing amendments for private members.

Instructing officers should ensure that the drafters have a chance to review all non-government amendments that the Government proposes to accept. This will allow the drafters to suggest changes that will avoid drafting errors.

Committees often require that all motions to amend a bill be tabled in advance. This usually allows enough time for a review by the instructing officers and, if necessary, by the drafters. If this review is not done, the instructing officers may ask the parliamentary secretary to request the committee to defer consideration of the clauses to be amended by private members' motions pending review or, alternatively, to accept the motions subject to review by the drafters and any drafting changes they may suggest.

If an erroneous amendment is made by a committee, the drafters should be promptly notified so that they can prepare an

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

amendment to correct the defect and send it to the instructing officers for use at report stage.

What kinds of amendments are not allowed?

An amendment may be ruled out of order on any of the following grounds:

- It is irrelevant to the bill, beyond its scope or governed by or dependent on amendments already negatived.
- It is inconsistent with, or contradictory to, the bill as agreed to by the committee or a decision that the committee has given on a previous amendment.
- It is offered at the wrong place in the bill, is tendered to the committee in a spirit of mockery, or is vague or trifling.
- It refers to, or is unintelligible without, subsequent amendments or schedules, or is otherwise incomplete.
- It makes the clause that it proposes to amend unintelligible or ungrammatical.
- It is equivalent to a negative of the bill or a reversal of the principle of the bill as agreed to at the second reading stage.
- It deletes a clause (the proper course being to vote against the clause).
- It is moved in committee (other than Committee of the Whole) and imposes a charge on the Public Treasury, extends the objects and purposes, or relaxes the conditions and qualifications, as expressed in the royal recommendation.
- It amends an Act that is not before the committee or amends sections or subsections of an Act that are not specifically being amended in a clause of the bill before the committee (this rule is not always rigidly applied in committee proceedings; however, an objection to a motion adopted by a committee can be made at report stage and

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

the Speaker, on the advice of the Clerks at the Table, applies this rule strictly).

- It adds words at the beginning of a clause with a view to proposing an alternative scheme to that contained in the clause, or it strikes out all the words of the clause in order to substitute other words or to effect a redrafting of the clause, such amendments being in the nature of a new clause.
- It is a substantive amendment introduced by way of a modification to the interpretation clause of a bill.
- It includes in a bill an Act that has already ceased to have effect (but an amendment may be moved to continue an Act that is still in force but would cease to have effect if steps were not taken to continue its effect).

For further discussion of these grounds, see Fraser et al., *Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms*, 6th ed. (1989), 207-208.

These grounds of inadmissibility have been developed in relation to amendments after second reading. The 1994 reforms of parliamentary procedure envisage amendments before second reading. The extent to which the grounds will apply to these amendments is not yet clear.

At report stage, the Speaker decides which motions will be debated and may refuse motions that have already been studied in committee. The Speaker may also combine motions into groups for the purposes of debate and voting.

Questions about the admissibility of amendments should be referred to the clerk of the committee that is studying the bill or, if the amendment is to be moved at report stage, the Clerk of the Senate or a Principal Clerk of the House of Commons.

What form must amendments be in?

Government amendments must be presented in both official languages in the form of a "motion to amend". Ideally, both

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

versions of a motion should be on a single sheet of paper, but they are also acceptable on separate sheets of paper. If they are on separate sheets, care must be taken to ensure that the two versions are kept together.

Each amendment may relate to only one clause of the bill, unless it involves deleting a series of contiguous clauses and substituting new clauses. Amendments are drafted in terms of the page numbers and line numbers of the bill. Specified lines are struck out and new text is substituted. An amendment may also strike out lines without adding any new text, and it may add new text without striking out any lines. New text is highlighted by underlining or sidelining.

The following is an example of a basic motion to amend:

FOR USE IN PARLIAMENT

Clause 10

Page 8

Moved by

That clause 10 of Bill C-[] be amended by striking out lines 14 to 16 on page 8 and substituting the following:

"the Minister may prepare a notice"

When do amendments require the royal recommendation?

Amendments involving the expenditure of public money or increasing expenditures require the royal recommendation. (► **3.5**)

What must be done to have a bill introduced in Parliament?)

In addition, there are strong arguments that amendments of this nature are not permitted in the Senate because of the requirement that money bills originate in the House of Commons. However, the

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

matter is not entirely free of doubt. (see E.A. Driedger, "Money Bills and the Senate" (1968), 3 *Ottawa Law Review* 25).

What notice must be given for amendments?

Written notice of amendments proposed in the House of Commons at report stage must be given at least 24 hours before report stage begins (S.O. 76). Notice is given in the House of Commons *Notice Paper*. However, a rarely used provision of the Standing Orders (S.O. 76(4)) permits an amendment "in relation to form only" to be proposed by a minister without notice.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

- ARE THERE OTHER PROCEDURES THAT MAY BE USED?

Overview

The previous discussion has described the traditional parliamentary process and one of its variants. (► ○ **House of Commons Committee study after first reading**). However, a number of other methods have been developed for the parliamentary consideration of bills. They have been prompted by the desire to consult members of Parliament and allow them to have effective input into legislative proposals.

The choice of process depends not only on the type and scope of the legislative proposals, but also on the Government's strategy. The sponsoring department should examine the various options and consult the Legislation and House Planning Secretariat.

The following is a brief description of the other procedures that may be used.

Tabling draft bills

The Government may prepare a bill based on its views of the appropriate policy direction. The bill is tabled as a draft bill by the sponsoring minister and referred to a committee for study. Because the bill has not been given first reading, the committee can study the draft and make detailed recommendations for its revision without procedural constraints.

The committee's report is then taken into account by the Government when it finalizes the bill and tables it for first reading as a Government bill.

Since a draft bill is not formally tabled for first reading as a Government bill, the usual approval process for bills is not followed.

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

Committee to bring in a bill

The changes to the Standing Orders in 1994 provide that a committee can be instructed to recommend the principles, scope and general provisions for a bill or actually draft a bill. If the House of Commons concurs in the committee's report, that concurrence becomes an order to bring in a bill based on the report.

The Government then tables the bill. There is no debate at second reading, but the bill goes directly to committee for study. This procedure might be suitable where consensus is probable and MPs are particularly interested in the subject-matter.

The need for departmental legal advisers and drafters to work very closely with committees in these cases poses difficult questions about the solicitor-client relationship and the confidentiality of legal advice.

Increasing influence of private members bills

It is increasingly likely that private member's bills will be brought to a vote in the House of Commons. The Standing Orders provide that five hours of House time each week be devoted to Private Members' Business. Up to 30 items can appear on the Order of Precedence for debate. Of these, ten items (five bills) are designated to be brought to a vote.

It is possible that there will be all-party consent to change a bill from non-votable to votable at the last minute, as has happened in the past. Departments need to follow all items, even those that are non-votable. To do this effectively, departments need to monitor the House of Commons *Notice Paper* closely for upcoming bills and develop a departmental position. This will have to involve the minister's office and may involve MPs as well.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ CONSIDERATION BY THE OTHER HOUSE

Once a bill has had three readings in one House, it is sent to the other House to be read, debated and possibly amended in a process similar to that in the first House.

In the Senate, the consideration of a bill passed by the House of Commons is sometimes accelerated by referring the subject-matter of the bill to a Senate committee while the bill is still in the House of Commons (R.S. 75).

If one House amends a bill passed by the other, a member of the first House may move concurrence in the amendments. The motion is then debated and put to a vote. When the Senate does not concur with amendments made by the House of Commons, or insists on amendments with which the Commons does not concur, reasons must be sent in writing to the House of Commons (R.S. 79).

If the two Houses disagree on amendments, a conference may be held between representatives from each House and an attempt may be made to resolve the conflict (R.S. 79(3) and S.O. 77(3) and (4)). However, conferences are rarely held. If a disagreement between the two Houses is not resolved, the bill is defeated.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.6 How is a bill enacted by Parliament?

○ ROYAL ASSENT

When a bill has been passed by both Houses, it is ready for royal assent. This formal ceremony completes the enactment process and is presided over by the Governor General or, more usually, a deputy of the Governor General (a judge of the Supreme Court of Canada). Representatives of both Houses attend the ceremony, which is held in the Senate Chamber. The title of the bill is read aloud and the Governor General or deputy indicates assent with a nod of the head.

The timing of the royal assent ceremony is arranged by the Government House Leader. The ceremony is held at irregular intervals and usually before an adjournment or at the end of a session of Parliament. This usually results in a number of bills receiving royal assent at the same time. On royal assent, a bill becomes an Act of Parliament.

● PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.7 When does an Act come into force?

Paragraph 6(2)(a) of the *Interpretation Act* provides that royal assent has the effect of bringing an Act into force, unless the Act states that it comes into force on some other day. Acts frequently state that they come into force on a specified day or on a day to be fixed by the Governor in Council. In the past, these days were fixed by a very formal document called a "proclamation". Today, the simpler method of an order in council is used. Acts may also provide that various provisions come into force on different days.

If the coming-into-force date is to be fixed by an order of the Governor in Council, the date is determined by Cabinet, on the advice of the minister responsible for administering the Act. Draft orders are prepared by that minister's department. They are not subject to the Regulatory Review Process or the regulation-making requirements of the *Statutory Instruments Act*, because they are not considered to be regulations. However, before they are made, they are examined by the Regulations Section of the Department of Justice. After they are made, they are required by the *Statutory Instruments Regulations* to be published in Part II of the *Canada Gazette* under the "SI" designation. (► ◦ **Chapter 2 - Principles and Policies**)

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.8 How are Acts printed and distributed?

○ OVERVIEW

The Legislative Editing Office of the Department of Justice is responsible for publishing the Acts of Parliament. Printing and distribution is done by the Publishing Centre of the Canada Communication Group of the Department of Public Works and Government Services.

After royal assent, the Acts are printed and made available in three separate services:

- the "Assented to" Acts service;
- Part III of the *Canada Gazette*;
- the bound annual Statutes of Canada.

Under section 19 of the *Canada Evidence Act*, copies of Acts provided by these services are official documentary evidence. In preparing an Act for publication, the Legislative Editing Office ensures that all corrections and changes made to a bill during its passage through Parliament are incorporated, and makes all of the technical changes required when a bill changes to an Act.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.8 How are Acts printed and distributed?

○ PUBLICATION SERVICES

"Assented to" Acts

This service makes individual Acts available to subscribers, usually within five working days after an Act has received royal assent.

Part III of the Canada Gazette

Acts are published in Part III of the *Canada Gazette* when a sufficient number of bills have received royal assent. The Legislative Editing Office assembles the Acts to be included in an issue of Part III and adds a table of contents and a list of proclamations or orders in council relating to the coming-into-force of Acts.

Annual Statutes of Canada

This service makes Acts of Parliament available in hard-bound format as soon as possible after the end of each calendar year. The Legislative Editing Office prepares a table of contents, an index, a list of proclamations or orders in council relating to the coming-into-force of Acts and a Table of Public Statutes, which are included with all public and private Acts that were given royal assent during the calendar year.

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.9 Miscellaneous Statute Law Amendment Program

○ OVERVIEW

The Miscellaneous Statute Law Amendment Program was established in 1975, and is administered by the Legislation Section of the Department of Justice. The purpose of the Program is to allow minor amendments of a non-controversial nature to be made to a number of federal statutes without having to wait for particular statutes to be opened up for amendments of a more substantial nature. Miscellaneous Statute Law Amendment Acts are subject to an accelerated enactment process involving committee study of legislative proposals before they are introduced as a bill. A total of eight Miscellaneous Statute Law Amendment Acts have been passed (1977, 1978, 1981, 1984, 1987, 1992, 1993 and 1994).

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.9 Miscellaneous Statute Law Amendment Program

○ PROCEDURE

Anyone may suggest amendments for possible inclusion in a set of proposals, but most proposals come from Government departments or agencies. The Legislation Section of the Department of Justice is responsible for receiving and reviewing proposals and preparing them in the form of a document entitled *Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in those Statutes and to repeal certain provisions of those Statutes that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect.*

The proposals are tabled in the House of Commons by the Minister of Justice, and are then referred to the Standing Committee on Justice and the Solicitor General. The proposals are also tabled in the Senate and referred to its Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Consideration of the proposals by the Standing Committees has always been thorough and non-partisan. Perhaps the most important feature of the entire program is the fact that if, at either of the committees, a proposal is considered to be controversial, it is dropped.

The reports of the Senate Committee have always been adopted by the Senate, but a motion has never been made for concurrence in the reports of the House Committee.

A Miscellaneous Statute Law Amendment Bill is then prepared, based on the reports of the two committees and containing only proposals approved by both committees. Although the bills are subject to the ordinary enactment procedures, their passage has nearly always been speedy, given the usual understanding that the bills will receive all three readings in each House without debate.

• **CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS**

3.9 Miscellaneous Statute Law Amendment Program

○ CRITERIA

To qualify for inclusion in the proposals, an amendment must not

- be controversial;
 - involve the spending of public funds;
 - prejudicially affect the rights of persons; or
 - create a new offence or subject a new class of persons to an existing offence.
-

● CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.10 Summary of Steps in the Preparation and Enactment of Bills

1. POLICY DEVELOPMENT AND APPROVAL

- Developing Policy
- Consultation
- Confidentiality
- Drafting the Memorandum to Cabinet
 - Consultation
 - Confidentiality
- Consultation with the Department of Justice
 - Legislative policy
 - Legal matters
- Cabinet approval
- Referral to the Legislation Section

2. DRAFTING THE BILL

- Environment
 - Co-drafting
 - Bilingualism
 - Bijuralism
- Assignment of drafters
- Drafting
 - Meetings
 - Notice to Cabinet
 - Approval by the sponsoring department
- Quality control
 - Editing
 - Review Committee
 - Concordance between language versions
- Printing
 - Page proof
 - Corrections
 - Revised page proof
 - Corrections
 - Final page proof
 - Distribution
- Cabinet approval

• CHAPTER 3 - PREPARATION AND ENACTMENT OF BILLS

3.10 Summary of Steps in the Preparation and Enactment of Bills

3. THE ENACTMENT PROCESS

Notice of introduction

Introduction

First Reading ► Referral to Committee

Second Reading ► Referral to Committee

Consultations

Notice to Cabinet

Motions to amend

Report Stage

Notice to Cabinet

Motions to amend

Third Reading

Referral to the other House

Royal Assent

4. COMING-INTO-FORCE

5. IMPLEMENTATION

Development of regulatory policy

Drafting regulations

Regulatory process

● THE REGULATORY PROCESS

1. Introduction ► 181
 2. What instruments are subject to the regulatory process? ► 182
 3. What are the steps in the regulatory process? ► 186
 4. Summary of the steps in the regulatory process ► 197
-

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.1 Introduction

Many of the legislative instruments made under federal Acts have to meet the requirements of a series of formalities known as the **regulatory process**. This chapter begins with a description of the types of instruments that are subject to these formalities. This is followed by an analysis of the steps involved in that process. Finally, the steps are reintroduced in chronological order.

The *Statutory Instruments Act* and the *Statutory Instruments Regulations* provide the basic elements of the regulatory process. They are referred to in this chapter as the *S/I Act* and the *S/I Regulations*.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.2 What instruments are subject to the regulatory process?

○ OVERVIEW

Two types of instruments are subject to the regulatory process. The first are **regulations**, as defined in the *SI Act*. The second are **other instruments**, which include **statutory instruments** that fall outside the definition of "regulation" and certain other documents that are neither regulations nor statutory instruments.

Some regulations are not subject to the regulatory process. They are wholly or partially exempted from the regulatory process by their enabling Act or by the *SI Regulations*.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.2 What instruments are subject to the regulatory process?

○ REGULATIONS WITHIN THE MEANING OF THE STATUTORY INSTRUMENTS ACT

Types of instruments

According to the *SI Act*, there are four types of instruments that are regulations:

- instruments described as "regulations" in an Act;
- rules, orders and regulations governing the practice or procedure in proceedings before a judicial or quasi-judicial body established by or under an Act;
- statutory instruments made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act; and
- statutory instruments for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act.

The descriptions of the first two types are self-explanatory. However, in determining whether an instrument is of the third or fourth type, the first step is to determine whether it qualifies as a **statutory instrument**, as defined in the *SI Act*.

Is it a statutory instrument?

A statutory instrument is an instrument issued, made or established in the execution of a power conferred by or under an Act that expressly authorizes it to be issued, made or established.

In other words, when the enabling Act names the instrument by means of which a power is to be exercised, it is a statutory instrument.

Instruments made by the Governor in Council under the Royal Prerogative are also statutory instruments.

Is it made in the exercise of a legislative power?

For instruments of the third type, the next step is to establish whether it is made in the exercise of a legislative power.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.2 What instruments are subject to the regulatory process?

A legislative power is the power to make rules of conduct — having the force of law — for an undetermined number of persons. It is different from an administrative power, which is the power to create norms that apply only to a particular person or situation. If the instrument is a statutory instrument and is made in the exercise of a legislative power, it is a "regulation" and is subject to the regulatory process.

Is there a penalty for contravening the instrument?

For the fourth type of instrument, the next step is to determine whether the enabling Act prescribes a sanction for contravening the instrument. If it does, the instrument is a "regulation", whether or not it is made in the exercise of a legislative power.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.2 What instruments are subject to the regulatory process?

○ OTHER INSTRUMENTS THAT ARE SUBJECT TO THE REGULATORY PROCESS

Other instruments subject to the regulatory process are:

- statutory instruments that are required to be published in the *Canada Gazette* by or under an Act;
 - statutory instruments and other documents listed in subsection 11(3) of the *SI Regulations*; and
 - statutory instruments and other documents that the Clerk of the Privy Council directs or authorizes to be published because it is, in the Clerk's opinion, in the public interest to do so. An up-to-date list of these documents may be obtained from the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council.
-

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

○ OVERVIEW

At the core of the regulatory process is the conception and development of a regulatory proposal. The process also involves examination, registration, publication and parliamentary scrutiny. In discussing the process, a number of words and acronyms are used. To make sure their meaning is clear, they are defined as follows:

- **regulation** means an instrument that is subject to the regulatory process, except as otherwise noted.
 - **RAD** means the Regulatory Affairs Directorate of the Treasury Board Secretariat.
 - **RIAS** means a Regulatory Impact Analysis Statement.
-

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

○ CONCEPTION AND DEVELOPMENT OF REGULATIONS

Before deciding whether to regulate a particular field of activity, a department responsible for an enabling Act or an administrative agency that has regulation-making authority must study the costs and benefits of all the possible solutions for achieving its objectives. If the department or agency concludes that regulation would have the greatest net benefit, it must initiate a process of planning and public consultation in accordance with the Government's regulatory policy.

The department or agency gives early notice of the proposed regulation in the annual *Federal Regulatory Plan*. It also launches a public consultation process to give interested persons an opportunity to make their views known.

The department or agency then drafts its regulatory proposal, doing so alone or with the assistance of its legal advisers and, occasionally, the Regulations Section of the Department of Justice. The role of the legal advisers is to draft the regulatory proposal or to review it as drafted by the department or agency drafters.

A RIAS must be written for the proposed regulations. The RIAS explains

- what the regulatory proposal is meant to achieve,
- what alternatives to regulation have been considered,
- what are the anticipated costs and benefits of the regulations,
- what consultations have been carried out,
- what is the reply of the department or agency to the concerns voiced, and
- what mechanisms are built in to ensure compliance with the regulations once they are in force.

For regulations that have to be made or approved by the Governor in Council, there must also be a communications plan and, if needed, a supplementary note. The communications plan covers, among other things, the strategy to be used by the

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

department or agency to bring the regulatory measures to the attention of the groups affected once they are in force. A supplementary note is needed in cases where delicate issues call for consideration of information that is unpublishable.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

- EXECUTIVE REVIEW

Clerk of the Privy Council and Deputy Minister of Justice

The roles of the Clerk of the Privy Council and the Deputy Minister of Justice are set out in section 3 of the *SI Act*. In practice, these roles are carried out by the Regulations Section, which examines all proposed regulations submitted by the departments and agencies (except those exempted from examination), to ensure that:

- they are authorized by the enabling statute;
- they do not constitute an unusual or unexpected use of the authority under which they are to be made;
- they do not trespass unduly on existing rights and freedoms and are not, in any case, inconsistent with the *Canadian Bill of Rights* or the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; and
- their form and drafting are in accordance with established standards.

On paper, the Regulations Section's role is limited to examining proposed regulations and drawing the regulation-making authority's attention to problems of law or drafting. Practical considerations, though, have led the Regulations Section to expand this role. Experience has shown that it is quicker and more efficient to have the Regulations Section find solutions to the legal and drafting problems it uncovers and submit the amended versions, with explanations, to the department or agency for approval.

When it has finished its examination, the Regulations Section stamps the draft regulations. If the solution found for any of the legal problems in the file involves some legal risk, the Regulations Section writes the department or agency a letter explaining what the risk is. If serious legal issues remain unsettled, the Regulations Section reports its concerns to the Clerk of the Privy Council.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

Regulations are not invalid just because they have been made without being examined by the Regulations Section. But the Governor in Council can, on the recommendation of the Minister of Justice, repeal all or part of any regulation that was made without having been examined.

The Regulations Section offers departments and agencies a range of services, the main ones being:

- drafting from instructions;
- drafting assistance to officials and legal advisers responsible for drafting regulations;
- training for these officials and legal advisers;
- satellite units or special teams;
- consulting services and legal opinions on issues relating to delegated legislation;
- assignment of drafters to the files of particular departments (those with a large volume of regulatory files);
- preparation of draft regulations simultaneously with the preparation of a bill; and
- editing and linguistic revision of routine regulations where the responsibility of the Regulations Section for examining the regulations has been delegated to a department or agency.

With this spectrum of services, the Regulations Section is able to adapt to the different needs of departments and agencies, yet still guarantee product quality, bilingualism and bijuralism, uniformity in form and drafting, and consistency in legal opinions.

A team of jurilinguists in the Regulations Section and a team of legislative editors from the Legislative Editing Office provide the regulatory drafters with a variety of services (linguistic revision, bilingual comparison, terminological research and editing) to maintain standards of linguistic and editing quality and ensure uniformity from one text to another.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

Regulatory Affairs Directorate, Treasury Board Secretariat

The central role of the Regulatory Affairs Directorate (RAD) of the Treasury Board Secretariat is to ensure that regulatory proposals are in keeping with regulatory policy.

The prime responsibilities of RAD are:

- to ensure that regulatory proposals reflect Government regulatory policy, represent the solution with the greatest net benefits and do not restrict competitiveness; and
- to consult with departments and agencies that want their draft regulations to take priority over others', and decide the order in which they will be processed.

In more specific terms, RAD reviews each RIAS from an overall policy perspective. It can request additional information or analyses, if need be, or recommend that the draft regulations not be made.

Privy Council Office

The appropriate secretariat of the Privy Council Office reviews draft regulations from a political standpoint, verifying that they do not conflict with the Government's decisions or its general priorities. It also prepares briefing documents for the Special Committee of Council.

When a regulation is to be made or approved by the Governor in Council, the Special Committee of Council approves it for prepublication in Part I of the *Canada Gazette*. Afterwards, the Special Committee approves it to be sent for signing by the Governor General and subsequent registration and publication in Part II of the *Canada Gazette*.

The Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) is responsible for all the orders made by the Governor in Council. The Office includes the Registrar of Statutory Instruments, who takes care of registering regulations and having them published in Part II of the *Canada Gazette*.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

Treasury Board Secretariat

The Treasury Board Secretariat examines draft regulations that, through their enabling statutes, require Treasury Board approval or recommendation. It also examines regulations that are liable to have significant financial implications.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

○ PROCEDURAL REQUIREMENTS

There are four procedural requirements. They are, in order of occurrence, that regulations be prepublished, made, registered and published.

Prepublication

Draft regulations must be prepublished in Part I of the *Canada Gazette* before they can be made. In some cases this requirement is set out in the enabling Act. Where it is not, it flows from the policy laid down by Cabinet. The purpose of prepublication is to give those who are interested in a regulatory proposal an opportunity to determine the extent to which the proposal is in keeping with previous consultations.

When draft regulations are prepublished because of the Cabinet policy, interested persons are usually allowed 30 days to express their views. The RIAS is published along with the draft regulations.

In the case of regulations that are to be made or approved by the Governor in Council, the department or agency responsible for the regulations can ask the Special Committee of Council for an exemption from the prepublication requirement. For regulations to be made by a minister or agency, the minister or agency decides whether to prepublish them.

Note that RAD's prepublication policy does not apply to other documents (instruments that are not regulations) that are subject to the regulatory process.

"Making" of regulations

The actual "making" of the regulations by the authority empowered to do so — the Governor in Council, a minister or an agency — is a very important step, critical to their validity. Any

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

instrument that was not made by the authority empowered to do so would, of course, be of no force or effect.

The regulation-making authority makes the regulations by signing a document to that effect, usually called an **executive order**. In the case of a regulation made by the Governor in Council, the Governor General signs the order. An executive order may be in the form of an order in council, a ministerial order, a resolution or some other instrument.

Registration

The *SI Act* requires regulations to be registered by the Clerk of the Privy Council within seven days after they are made (unless they are exempted from registration because they are so numerous).

For regulations, the Clerk records the title of the regulation, the title of the regulation-making authority, the source of the power to make the regulation, the date of making and the date of registration, and assigns it a number, preceded by "SOR". For other documents, the Clerk records much the same information and assigns each its own number, preceded by "SI".

Registration is a crucial step in the case of regulations, because it determines when they take effect. Unlike other instruments and documents, which come into force on the day they are made, regulations that must be registered come into force on the day they are registered, as prescribed in subsection 6(2) of the *Interpretation Act*, unless the enabling statute, the regulations or the document by which they are made states otherwise.

The coming-into-force date, if specified in the regulations or the document by which they are made, may, under section 9 of the *SI Act* and in accordance with the conditions set out in it, be on or after the date the regulations are made, but earlier than the date of registration. A date later than the date of registration can also be specified.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

However, a coming-into-force date that is before the date of making cannot be specified unless there is a specific enabling authority to that effect. The reason for this is that regulations would then have an unauthorized retroactive effect.

Publication

The *SI Act* and *SI Regulations* provide for the publication of federal regulations in Part II of the *Canada Gazette* within 23 days after their registration. Some regulations are exempt from this formality; they are listed in section 15 of the *SI Regulations*.

What if a regulation that was supposed to have been published is not? Failure to publish it does not make it invalid, but it prevents the punishment of offences for contravening the regulation. The reason is the constitutional principle of the rule of law: the terms of the law must be knowable, not secret. If a regulation is not published, people cannot be presumed to have had any way of finding out what their rights and responsibilities were under it.

There is an exception. Someone contravening an unpublished regulation can be punished if the regulation is exempt from publication or if it expressly provides that it applies according to its terms before it is published in the *Canada Gazette*. However, in such cases it must also be proved that reasonable steps had been taken to bring the gist of the regulation to the notice of those likely to be affected by it.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.3 What are the steps in the regulatory process?

○ PARLIAMENTARY SCRUTINY

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations monitors the exercise of regulatory power on behalf of Parliament. Its mandate, set out in section 19 of the *SI Act*, is to review statutory instruments after they have come into force.

The Committee checks the instruments against the criteria approved by the Senate and the House of Commons at the beginning of each session of Parliament. Some of these criteria are the same as those applied by Regulations Section lawyers in their examination of the proposed regulations.

When the Committee finds a problem with a statutory instrument, it tells the regulation-making authority and suggests solutions. Where the Committee and the regulation-making authority are unable to agree on a solution, the Committee may make a report drawing the matter to the attention of both Houses of Parliament. Where the instrument is made by the Governor in Council or a minister, the Committee is also authorized, under subsection 123(1) of the *Standing Orders of the House of Commons*, to make a report to the House of Commons proposing the disallowance of the instrument. A disallowance resolution, if not rejected, becomes an Order of the House enjoining the Governor in Council or minister to revoke the statutory instrument.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.4 Summary of the steps in the regulatory process

1. If, after exploring alternative solutions, the sponsoring department or agency decides to regulate, it introduces its regulatory proposal in the *Federal Regulatory Plan* and begins a public consultation process.

2. The department or agency drafts the RIAS. For regulations that are to be made or approved by the Governor in Council, it also drafts a communications plan and, if necessary, a supplementary note.

3. The department or agency drafts its proposed regulations and gives them to its legal counsel for review.
OR
The department or agency drafts its proposed regulations with its legal counsel.
OR
The department or agency drafts its proposed regulations with Regulations Section lawyers.

4. The department or agency submits its proposed regulations to the Regulations Section for examination in accordance with section 3 of the *SI Act*. (In cases where the Regulations Section drafts them from the department's or agency's instructions, this examination is done at the time of drafting.) It attaches the draft order in council, ministerial order, resolution, etc., draft notice of publication if the *SI Act* requires prepublication, and a copy of the draft RIAS for information.

5. At the same time, the department or agency sends out documents as follows:
 - In the case of regulations that are to be made or approved by the Governor in Council, it sends the following to both RAD and the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council):

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.4 Summary of the steps in the regulatory process

- the draft regulations,
- the draft executive order
- the draft notice of publication if the enabling Act requires prepublication,
- the draft RIAS, and
- the communications plan and, if needed, a supplementary note.

The Office of the Assistant Clerk then sends these documents to the relevant secretariat of the Privy Council Office.

- In the case of regulations that are to be made by a minister or agency, it sends the following documents to RAD:

- the draft regulations,
- the draft executive order
- the draft notice of publication if the enabling Act requires prepublication, and
- the draft RIAS.

6. The relevant secretariat of the Privy Council Office scrutinizes these documents from a political standpoint. RAD examines the draft RIAS to verify that it meets certain standards of quality and is compatible with the Government policy on regulation.

7. At the same time, the Regulations Section examines the draft regulations. Once it has finished, it stamps them and returns them to the department or agency.

8. If the draft regulations have to be approved or recommended by Treasury Board, or if they are likely to have major financial implications, the department or agency sends a "Treasury Board Submission," prepared in accordance with Treasury Board directives on the matter

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.4 Summary of the steps in the regulatory process

(as found in the *Treasury Board Manual: Treasury Board Submission Guide*), to the Treasury Board Secretariat's Program Branch, and with it sends the draft regulations stamped by the Regulations Section, publication notice, draft executive order, RIAS, communications plan, supplementary note if needed and request for publication in the *Canada Gazette*.

9. The department or agency initiates procedures to have the draft regulations prepublished in Part I of the *Canada Gazette*:

- In the case of regulations that are to be made or approved by the Governor in Council, it sends the following documents to the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council):
 - the stamped draft regulations,
 - the notice of publication,
 - the RIAS,
 - the communications plan, and the supplementary note, if needed, and
 - a request for publication in the *Canada Gazette*.

The Assistant Clerk then puts the matter on the agenda of the Special Committee of Council for it to consider whether to authorize prepublication in Part I of the *Canada Gazette* (dispensation from prepublication may be requested at this stage from the Special Committee).

- In the case of regulations that are to be made by a minister or agency, it sends the stamped draft regulations, notice of publication, RIAS and request for publication to the Canada Communication Group - Publishing for prepublication in Part I of the *Canada Gazette*.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.4 Summary of the steps in the regulatory process

10. The draft regulations, notice of publication and RIAS are published in Part I of the *Canada Gazette*.

11. If changes are made to the proposed regulations following prepublication, they must be re-examined by the Regulations Section. The RIAS must also be modified accordingly. Draft regulations that are substantially reworked must be prepublished a second time in Part I of the *Canada Gazette*.

12. The regulations are then officially made by the proper authority:

- In the case of regulations authorized to be made by the Governor in Council:
 - the department or agency sends the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) the stamped draft regulations, the draft order in council, the recommendation signed by the minister responsible, the RIAS, communications plan, supplementary note if needed, and a request for publication in the *Canada Gazette*; and
 - the regulations are approved by the Special Committee of Council and are then made — that is, signed — by the Governor General.
- In the case of regulations requiring the approval of the Governor in Council:
 - the department or agency sends the Office of the Assistant Clerk of the Privy Council (Orders in Council) the same documents as for regulations made by the Governor in Council, as well as the executive order; and
 - the draft regulations are approved by the Special Committee of Council and the order in council is signed by the Governor General.

● CHAPTER 4 - THE REGULATORY PROCESS

4.4 Summary of the steps in the regulatory process

- In the case of regulations authorized to be made by a minister or agency, the minister or agency makes (signs) them.

13. The regulations are registered:

- In the case of regulations made or approved by the Governor in Council, the regulations are automatically sent to the Registrar of Statutory Instruments, who registers them.
- In the case of regulations made by a minister or agency, the minister or agency sends the stamped regulations to the Registrar of Statutory Instruments, along with the executive order (ministerial order, resolution or other document), the RIAS and a request for publication in the *Canada Gazette*. The Registrar registers the regulations.

14. The Registrar of Statutory Instruments sends the regulations and their RIAS to the Canada Communication Group - Publishing for publication in Part II of the *Canada Gazette*.

15. The regulations are reviewed by the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations.

• CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE

4.4 Quelles sont les étapes de la filière ?

13. Enregistrement du règlement :

- le règlement pris ou approuvé par le gouverneur en conseil est transmis automatiquement au régistraire des textes réglementaires qui l'enregistre;
- dans les autres cas, l'autorité transmet le règlement établi au régistraire des textes réglementaires, accompagné du document attestant sa prise, du RÉIR et de la demande de publication dans la Gazette du Canada. Celui-ci procède alors à l'enregistrement.

14. Le registraire des textes réglementaires transmet le règlement au Groupe Communication Canada — Édition, où il est publié avec le RÉIR dans la Partie II de la Gazette du Canada.

15. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation examine le règlement.

- règlement pris par le gouverneur en conseil :
se (signature) du règlement :
 - l'autorité envoie au Bureau du greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil) le projet estampillé, le projet de décret, la recommandation signée par le ministre responsable, le RÉIR, le plan de communiqué, l'avis supplémentaire, le cas échéant, et une demande de publication dans la *Gazette du Canada* ;
qui est ensuite signé par le gouverneur général ;
• règlement approuvé par le gouverneur en conseil :
- l'autorité envoie au Bureau du greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil) les documents mentionnés ci-dessus, de même que le document attestant la prise du règlement ;
- le Comité spécial du Conseil approuve le règlement, puis le gouverneur général signe le décret ;
• règlement pris par une autre autorité :
- elle prend le règlement, c'est-à-dire le signe.

12. Prise (signature) du règlement :

111. Si, par suite de la prépublification, des changements sont ap- portés au projet de règlement, celui-ci est à nouveau soumis à la Section de la réglementation pour examen. Le RÉIR est modifié en conséquence. Si le projet de règlement fait l'objet de modifications profondes, il doit être prépublié à nouveau dans la Partie I de la Gazette du Canada.

10. Le projet de règlement, l'avis de prépublication et le RÉIR sont publiés dans la Partie I de la Gazette du Canada.

de publication.

- dans les autres cas, elle envoie directement au Groupe Communication Canada — Edition le projet de règlement estampillé, l'avis de prépublication, le RÉIR et une demande

- à ce stade, être demandée au Comité spécial);
- Conseil en autorise la prépublication (une dispense peut, du Conseil privé (décrets du conseil), afin que le Comité spécial demande de publication au Bureau du greffier adjoint du conseil, l'avis supplémentaire, le cas échéant, et une communication, l'avis de prépublication, le RÉIR, le plan de règlement estampillé, l'avis de prépublication, le RÉIR, le plan de par le gouverneur en conseil, elle envoie le projet de règlement estampillé dans le cas d'un règlement devant être pris ou approuvé

9. L'autorité entame les démarches pour la prépublication du projet de règlement dans la Partie I de la Gazette du Canada :

8. Si le projet de règlement doit être approuvé ou recommandé par le Conseil du Trésor, ou s'il est susceptible d'avoir d'importantes répercussions financières, l'autorité réglementante envoie à la Direction des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor, avec confirmation aux directives du Conseil du Trésor (Manuel du document appelé « présentation au Conseil du Trésor », redigé le document de règlement estampillé par la Section de la réglementation, le projet de règlement estampillé par la Section de la réglementation, le plan de communication, l'avis supplémentaire, le RÉIR, le plan de règlement estampillé, l'avis de prépublication, le RÉIR, le plan de par le gouverneur en conseil, elle envoie le projet de règlement estampillé dans la Partie I de la Gazette du Canada.

7. Parallèlement, la Section de la réglementation examine le projet de règlement, puis l'estampille et le retourne à l'autorité.

6. Le secrétariat compétent du Bureau du Conseil privé examine les documents du point de vue politique. La DAR examine le projet de RÉIR afin de vérifier s'il respecte certaines normes de qualité et s'il est compatible avec la politique gouvernementale en matière de règlementation.

RÉIR, à la DAR.

lorsque celle-ci est exigée par la loi, ainsi que le projet de

ment attestant la prise, le projet d'avis de prépublication
• dans les autres cas, le projet en cause, le projet de docu-

secrétariat compétent du Bureau du Conseil privé;

privé (décrets du conseil) afin que celui-ci les remette au
mentaire, à la DAR et au greffier adjoint du Conseil
le plan de communication et, le cas échéant, l'avis supplé-
lorsque cette formalité est exigée par la loi, le projet de RÉIR,
document attestant la prise, le projet d'avis de prépublication
par le gouverneur en conseil, le projet en cause, le projet de

• dans le cas d'un règlement devant être pris ou approuvé

taires indiqués :

5. Simultanément, elle envoie les documents suivants aux destinata-

d'information, une copie du projet de RÉIR.

de prépublication lorsqu'elle est exigée par la loi et, à titre
prise (décret, arrêté ministériel, résolution ou autre), le projet d'avis
en même temps). Elle y annexe le projet de document attestant la
instructions régues du ministère ou de l'organisme, l'examen est fait
rédigé par les conseillers juridiques de cette section à partir des
tion pour examen conformément à l'article 3 de la Loi (si le projet est
4. Elle soumet le règlement à la Section de la réglementa-

tion.

conseillers juridiques, soit avec ceux de la Section de la réglementa-
vice juridique, ou bien elle le rédige de concert soit avec ses propres
3. Elle rédige le projet de règlement, puis le fait réviser par son ser-

de communication et, au besoin, l'avis supplémentaire.

devant être pris ou approuvé par le gouverneur en conseil, le plan
2. L'autorité rédige le RÉIR ainsi qu'en cas d'un règlement

rale » et amorce un processus de consultation publique.

l'indique dans le document intitulé « Projets de réglementation fédé-
domaine d'activité après avoir étudié les solutions de rechange. Elle
1. L'autorité — ministère ou organisme — décide de réglementer un

4. Quelles sont les étapes de la filière ?

• CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE

Le représentant de la fonction législative chargé de contrôler l'exercice du pouvoir réglementaire est le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation. Son rôle est prévu à l'article 19 de la Loi et consiste à étudier et à contrôler les textes réglementaires d'examen de la réglementation après leur entrée en vigueur.

Afin de s'acquitter de cette fonction, le Comité s'assure que les textes réglementaires répondent à plusieurs critères qui sont approuvés par le Sénat et la Chambre des communes au début de chaque session parlementaire. Certains de ces critères concernent la pondération à ceux qu'applique la Section de la réglementation dans le cadre de l'examen des projets de règlement.

Lorsque le comité est d'accord, il en fait part au titulaire du pouvoir réglementaire et lui recommande des solutions. Si le comité est le titulaire ne pose des problèmes, il en fait part au titulaire du pouvoir réglementaire et viene notamment à un accord, le comité peut présenter un rapport qui porte la question à l'attention des deux chambres. Si l'il s'agit d'un texte réglementaire pris par le gouvernement en conseil ou un ministre, le comité est aussi habilité, en vertu du paragraphe 123(1) du Règlement de la Chambre des communes, à présenter aux Comités des députés, si elle est adoptée, constitue un ordre de la chambre désavoué, si elle est désavoué du texte. La résolution de munies un rapport proposant le désavoué du texte. La résolution de désavouant au gouvernement en conseil ou au ministre d'abroger le texte réglementaire en cause.

○ CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ RÉGLEMENTAIRE PAR LE PARLEMENT

- CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE
- 4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

• CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE

4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

Par contre, sauf autorisation expresse dans la loi habilitante, un texte soumis au processus réglementaire ne peut en aucun cas prévoir une date d'entrée en vigueur antérieure à celle de sa prise, car il aurait alors un effet rétroactif, ce qui est illégal.

Publification

La Loi et le Règlement prévoient que les règlements fédéraux doivent être publiés dans la Partie II de la Gazette du Canada dans les vingt-trois jours suivant leur enregistrement. On notera les cas de dispense de publication énumérés par l'article 15 du Règlement. Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié. Toutefois, en raison du principe constitutionnel de la primauté publique, si le règlement n'est pas publié, on ne peut presumer être secret. Si le règlement n'est pas publié, on ne peut consumer que les personnes visées par lui soit en mesure de connaître les droits qu'il leur accorde et les obligations qu'il leur impose.

Il existe cependant une exception : il est possible de condamner une personne pour infraction à un règlement non publié si celle-ci est soustrait à la publication ou si il comporte une disposition prévoyant l'autorité de sa prise d'effet par rapport à sa publication dans la Gazette du Canada. Il faut alors prouver qu'à la date du fait reproché, des mesures raisonnables avaient été prises pour que les intéressés soient informés de la subsistance du règlement.

Il existe cependant une exception : il est possible de condamner une personne pour infraction à un règlement non publié si celle-ci est soustrait à la publication ou si il comporte une disposition prévoyant l'autorité de sa prise d'effet par rapport à sa publication dans la Gazette du Canada. Il faut alors prouver qu'à la date du fait reproché, des mesures raisonnables avaient été prises pour que les intéressés soient informés de la subsistance du règlement.

Le droit doit en effet pouvoir être connu de chacun; il ne peut aurait dû l'être.

Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié, Toutefois, en raison du principe constitutionnel de la primauté publique, si le règlement n'est pas publié, on ne peut presumer être secret. Si le règlement n'est pas publié, on ne peut consumer que les personnes visées par lui soit en mesure de connaître les droits qu'il leur accorde et les obligations qu'il leur impose.

Le droit doit en effet pouvoir être connu de chacun; il ne peut aurait dû l'être.

Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié, Toutefois, en raison du principe constitutionnel de la primauté publique, si le règlement n'est pas publié, on ne peut presumer être secret. Si le règlement n'est pas publié, on ne peut consumer que les personnes visées par lui soit en mesure de connaître les droits qu'il leur accorde et les obligations qu'il leur impose.

Le cas échéant, la date d'entrée en vigueur précisée dans le document attestant la prise du règlement ou dans le règlement lui-même peut, en vertu de l'article 9 de la Loi mais seulement aux conditions qu'il y sont prévues, être soit la date de la prise du règlement, soit une date ultérieure à la prise qui est tout de même antérieure à la date d'entrée en vigueur d'un règlement.

Le cas échéant, la date d'entrée en vigueur précisée dans le application du paragraphe 6(2) de la Loi d'interprétation.

Dans le cas des règlements proprement dits, l'enregistrement lui-même, le jour de son entrée en vigueur, et ce, par loi habilitante, dans le document attestant sa prise ou dans le règlement lui-même, en l'absence d'indication dans la loi habilitante, entre en vigueur, le règlement soumis à l'enregistrement entre en vigueur, en l'absence d'indication dans la loi habilitante, dans le document attestant sa prise ou dans le règlement lui-même, le jour de leur prise, le règlement soumis à entrer en vigueur le jour de leur prise, le règlement soumis à l'autorité réglementante, alors que les textes réglementaires qui ne sont pas des règlements et les autres documents révèlent une importance capitale. En effet, alors que les textes réglementaires qui ne sont pas des règlements proprement dits, l'enregistrement

au texte la désignation « TR » suivie d'un numéro distinctif.

Pour les autres textes soumis au processus réglementaire, il consigne à peu de chose près les mêmes renseignements et attribue et lui attribue la désignation « DRS » suivie d'un numéro distinctif, laquelle il a été pris, la date de la prise et celle de l'enregistrement, de l'autorité réglementante, la disposition de la loi en vertu de laquelle il a été pris, la date de la prise et celle de l'enregistrement, le greffier inscrit sur un registre le titre du règlement, le nom

leur prise, sauf dispense en raison de leur nombre.

La Loi prévoit que les règlements fédéraux doivent être enregistrés par le greffier du Conseil privé dans les sept jours suivant leur prise, sauf dispense en raison de leur nombre.

Enregistrement

La prise consiste dans la signature par l'autorité — le gouverneur général dans le cas des règlements devant être pris par le gouverneur en conseil — du document attestant l'accomplissement de cette formalité : décret, arrêté, résolution ou autre document au même effet.

autre que celle habilitée à le faire serait sans effet. Validité du texte. Il va sans dire que le texte pris par une autorité étape très importante puisqu'il s'agit d'une condition essentielle à la neur en conseil, un ministre ou un organisme — est évidemment une La prise du règlement par l'autorité compétente — le gouvernement

Prise

processus réglementaire. Il est à noter que la politique de prépublication ne s'applique qu'aux règlements, à l'exclusion des autres textes soumis au le ministre ou l'organisme lui-même qui prend la décision de les règlements devant être pris par un ministre ou un organisme, C'est être pris ou approuvés par le gouverneur en conseil. Quant aux sont au Comité spécial du Conseil privé pour les règlements devant On peut obtenir une dispense de prépublication en s'adres- prépublier ou non.

Chaque projet de règlement est prépubliable avec un RÉIR. Le délai accordé aux intéressés est habituellement de trente jours. Lorsque la prépublication résulte de la politique du Cabinet,

l'occasion des consultations préalables.

Le règlement tient compte des commentaires formulés à de permettre aux intéressés de juger dans quelle mesure ces projets elle résulte de la politique du Cabinet. La prépublication a pour but l'exigence découlée de la loi habilitante et, dans tous les autres cas, publiés dans la Partie I de la Gazette du Canada. Dans certains cas, Les projets de règlement doivent, avant d'être pris, être

Prépublication

de l'enregistrement et de la publication. S'agit, dans l'ordre chronologique, de la prépublication, de la prise, Les exigences procédurales sont au nombre de quatre. Il

○ EXIGENCES PROCÉDURALES

- CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE
- 4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

• CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE

4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

taires, qui s'occupe d'enregistrer les règlements et de les faire

Le Conseil du Trésor

publier dans la Partie II de la Gazette du Canada.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les projets de règlement dont la loi habilitante exige qu'ils soient approuvés ou recommandés par lui, ainsi que ceux susceptibles d'avoir d'importantes répercussions financières.

Le Bureau du greffier adjoint du Conseil privé (décrets du conseil) a la charge de tous les décrets du gouverneur en conseil. Il compte parmi son personnel le registrarie des textes réglementaires.

dans la Partie II de la Gazette du Canada.

S'agissant des règlements que le gouverneur en conseil doit prendre ou approuver, le Comité spécial du Conseil approuve les projets en vue de leur prépublication dans la Partie I de la Gazette du Canada, puis de leur prise — C'est-à-dire leur signature par le gouverneur général —, de leur enregistrement et de leur publication

du Comité spécial du Conseil.

Le secrétariat compétent du Bureau du Conseil privé revoit les projets de règlement du point de vue politique. Il s'assure que ceux-ci n'entrent pas en conflit avec les décisions et les priorités générales du gouvernement. Il prépare les documents d'information à l'intention

Le Bureau du Conseil privé

Plus particulièrement, la DAR examine les RÉIR d'un point de vue politique global. Elle peut demander au besoin des renseignements ou analyses supplémentaires, ou recommander que le règlement projete ne soit pas pris.

- en cas de conflit, elle fixe, en consultation avec les ministères et organismes intéressés, l'ordre de priorité des projets

traverser la concurrence;

rappo^t coûts-avantages et qu'ils n'ont pas pour effet d'en-

mention, qu'ils représentent la solution offrant le meilleur

formes aux politiques du gouvernement en matière de règle-

- la DAR s'assure que les projets de règlement sont con-

Ce rôle comporte différents volets dont les suivants :

tion des règles d'ordre politique en matière de réglementation.

Le rôle de la DAR consiste essentiellement à veiller à l'application

La Direction des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor

4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

• CHAPITRE 4 : LA FILERE RÉGLEMENTAIRE

Le Service de révision linguistique de la Section de la réglementation et le Service de révision redactionnelle fournisent aux ministères et organismes divers services (révision linguistique, révision comparative bilingue, recherche terminologique et révision redactionnelle) pour maintenir les normes de qualité linguistique et redactionnelle, et assurer l'uniformité dans l'ensemble des textes.

Grâce à cet ensemble de services, la Section de la réglementation est en mesure de s'adapter aux différents besoins des ministères ou organismes responsables, tout en garantissant la qualité du produit, le bilinguisme et le biculturalisme. L'uniformité des normes de rédaction et de présentation, ainsi que l'uniformité des

- La Section de la réglementation offre, dans le cadre de son si examiné.
 - une gamme de services, notamment :
 - la rédaction à partir d'instructions;
 - l'aide à la rédaction à l'intention des conseillers juridiques et des autres fonctionnaires des ministères et organismes qui assurent l'élaboration de leurs règlements;
 - la formation de ces fonctionnaires;
 - la constitution d'unités satellites ou d'équipes volontaires;
 - des services de consultation et d'avises juridiques sur des questions liées à la législation déléguée;
 - l'affection de redacteurs aux dossier de ministères ou organismes particuliers (ceux qui ont un volume important de dossier réglementaires);
 - la rédaction de documents simultanément avec le projet de loi;
 - la révision redactionnelle et la révision linguistique des projets de règlement de routine dont l'examen a été délégué aux ministres et organismes responsables.

- CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE
- 4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

Un règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été examiné par la Section de la réglementation. Le gouverneur en conseil peut toutefois, sur la recommandation du ministre de la

persistant, elle en informe le greffier du Conseil privé. ministère ou à l'organisme. Lorsque des problèmes juridiques sérieux sont rencontrés par la Section de la réglementation. Si la solution approuvée à certains problèmes juridiques compose des risques, elle signale ceux-ci au ministre ou à l'organisme. Lorsque des problèmes juridiques sérieux sont rencontrés par la Section de la réglementation. Si la solution approuvée à certains problèmes juridiques compose des risques, elle signale ceux-ci au ministre ou à l'organisme.

Une fois l'examen terminé, la Section de la réglementation

soumette à son approbation des modifications motivées.

concerne des solutions aux problèmes soulevés par le texte et expéditif et efficace qu'elle suggère au ministre ou à l'organisme juridique ou redactionnelle. En pratique, cependant, la section est appelée à jouer un rôle beaucoup étendu. Il est en effet plus réglementante les points qui font problème, qu'ils soient d'ordre à examiner les projets de règlement et à signaler à l'autorité

En principe, le rôle de la Section de la réglementation se limite

normes établies.

- que leur présentation et leur redaction sont conformes aux

- que leur présentation et leur redaction sont conformes aux libertés;

- que l'autorité canadienne des droits ou la Charte canadienne des droits et existants et ne sont pas incompatibles avec la Déclaration

- qu'ils n'empêtent pas indûment sur les droits et libertés

- qu'ils peuvent réglementaire,

- qu'ils ne constituent pas un usage inhabiliter ou inattendu

- qu'ils respectent le cadre juridique du pouvoir réglementaire;

sont dispensées, afin de s'assurer :

Le rôle du greffier du Conseil privé et du sous-ministre de la justice est prévu à l'article 3 de la Loi et est exercé en pratique par la Section de la réglementation. Celle-ci examine tous les projets de règlement soumis par les ministères et organismes, sauf ceux qui en sont dispensées, afin de s'assurer :

Le greffier du Conseil privé et le sous-ministre de la justice

○ CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ RÉGLEMENTAIRE PAR L'EXÉCUTIF

4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

• CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE

-
- **CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE**
- 4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

réglémentaires dès leur adoption. L'avis supplémentaire s'impose lorsqu'en des questions délicates nécessitant des renseignements ne pouvant être publiés.

l'organisme pour communiquer aux groupes visés les mesures caution expose notamment la stratégie qu'utilisera le ministre ou nicipation et, au besoin, un avis supplémentaire. Le plan de communiquer en conseil, il est nécessaire de préparer un plan de communiquer les règlements devant être pris ou approuvés par le gouvernement.

Pour les règlements devant être pris ou approuvés par le gouvernement, il existe plusieurs étapes :
 1) rédiger égallement un RÉIR, led'hui fait état des objectifs du projet de règlement et expose les solutions de rechange étudiées, les répercussions sociales et économiques probables, les consultations effectuées, les réponses aux inquiétudes formulées, ainsi que les mécanismes projets pour assurer le respect du règlement une fois en vigueur.
 2) On rédige également un RÉIR, led'hui fait état des objectifs du personnel du ministre ou de l'organisme.

3) Section de la réglementation. Le rôle des premiers conseils consiste soit à rediger le projet de règlement, soit à le réviser après sa rédaction par l'organisme, avec le concours des conseillers juridiques de la section de la réglementation. Le rôle des membres du conseil est d'assurer la réglementation, avec le concours des conseillers juridiques et, au de concert avec les membres de son service juridique et, occasionnellement, avec le concours des conseillers juridiques de la section de la réglementation, soit à la rédaction du règlement, seul ou avec le personnel du ministre ou de l'organisme.

Le ministère ou l'organisme annonce le projet de règlement intéressés l'occasion de faire valoir leur point de vue. L'en publient un préavis dans le document intitulé « Projets de règlementation fédérale », qui paraît une fois par année. Il amorce également un processus de consultation publique afin de donner aux citoyens l'occasion de faire valoir leur point de vue.

Le ministère ou l'organisme annonce le règlement du gouvernement en matière de règlementation. Le ministère ou l'organisme investit d'un pouvoir réglementaire doté d'étudier les avantages et les coûts de chaque des solutions qu'il permet d'atteindre l'objectif visé. Si il opte pour la réglementation parce qu'elle offre le meilleur rapport coûts-avantages, il doit s'engager dans un processus de planification et de consultation du public concernant à la politique réglementation. Il doit également un processus de consultation du public concernant à la politique réglementation.

○ CONCEPTION ET ÉLABORATION DES RÈGLEMENTS

4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

• CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÈGLEMENTAIRE

• CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE

4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

- La conception et l'élaboration des projets de règlement se trouvent au cœur même de l'activité réglementaire. Ses autres formalités procédurales et le contrôle parlementaire.
- Par souci de simplification, nous appellerons les conventions mentionnées ci-dessus dans la présente section ainsi que dans la suivante :
- sauf indication contraire, la mention d'un règlement vaut mention de tout texte assujetti à la filière réglementaire;
 - DAR désigne la Direction des affaires réglementaires;
 - RÉIR désigne le Résumé d'étude d'impact de la réglementation.

○ VUE D'ENSEMBLE

- Certains textes réglementaires qui ne sont pas des règlements, ainsi que divers autres documents, sont soumis à la filière réglementaire. Il s'agit des textes suivants :
- les textes réglementaires à publier dans la Gazette du Canada sous le régime d'une loi fédérale;
 - les textes réglementaires et autres documents énumérés au paragraphe 11(3) du Règlement;
 - les textes réglementaires et autres documents dont la publication dans la Gazette du Canada est ordonnée ou autorisée par le greffier du Conseil privé parce qu'il estime cette publication d'intérêt public. On peut obtenir la liste à jour de ces documents auprès du Bureau du greffier adjoint du Conseil privé.

○ AUTRES TEXTES ET DOCUMENTS ASSUJETTIS À LA FILIÈRE

- 4.2 Quels textes sont assujettis à la filière ?
- CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE

A supposer qu'il s'agisse d'un texte réglementaire, il faut, pour les textes du quatrième type, vérifier si la loi habilitante rend la violation du texte passible d'une peine. La simple fait que la loi habilitante impose une amende ou autre peine pour la violation du texte fait de celui-ci un règlement au sens de la Loi, peu importe qu'il soit pris ou non dans l'exercice d'un pouvoir législatif.

La violation du texte est-elle passible d'une peine ?

Loi et donc d'un texte assujetti à la filière réglementaire. Lorsque — qui ont force de loi — pour un nombre indéterminé de personnes (par opposition au pouvoir administratif de créer des normes qui s'appliquent à une personne donnée ou à une situation particulière). Si tel est le cas, il s'agit d'un règlement au sens de la loi et donc d'un texte assujetti à la filière réglementaire.

les textes du troisième type, s'assurer qu'il est pris dans l'exercice Si l'on est en présence d'un texte réglementaire, il faut, pour

Est-il pris dans l'exercice d'un pouvoir législatif ?

gouverneur en conseil en vertu de la prérogative royale.
Sont aussi des textes réglementaires les textes pris par le régime.
Ainsi, lorsqu'un instrument devant servir à l'exercice du pouvoir autorisation expresse de prise du texte.
Sont des textes réglementaires les textes pris dans l'exercice d'un pouvoir conféré sous le régime d'une loi fédérale, avec

S'agit-il d'un texte réglementaire ?

mineur s'il s'agit de textes réglementaires au sens de la Loi.
textes des troisième et quatrième types, il faut au préalable déterminer si ces constituent des réglements au sens de la Loi. Quant aux catégories : ils constituent des réglements au sens de la Loi.
Les textes des premiers et deuxièmes types se passent d'expliquer sous le régime d'une loi fédérale.
• les textes réglementaires dont la violation est passible d'une peine, d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pénal, législatif conférée sous le régime d'une loi fédérale;
• les textes réglementaires pris dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire ou quasi judiciaire constituent la pratique ou la procédure dans les instances engagées devant un organisme judiciaire ou quasi judiciaire constitué sous le régime d'une loi fédérale;
• les réglementations, ordonnances ou règles qui régissent la vie quotidienne « règlement » par une loi fédérale;
Les textes suivants sont des réglements au sens de la Loi :

De quels types de textes s'agit-il ?

o LES RÉGLEMENTS AU SENS DE LA LOI

-
- CHAPITRE 4 : LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE
 - 4.2 Quels textes sont assujettis à la filière ?

Deux catégories de textes sont assujetties à la filière réglementaire. Il s'agit, d'une part, des **reglements** au sens de la Loi et, d'autre part, de certains **textes réglementaires** qui ne sont pas des règlements au sens de cette loi et de certains autres documents. N'y sont pas assujettis les règlements qui sont soit expressément soustraits à l'application de la Loi par leur loi habilitante, soit exempts en tout ou en partie de la filière réglementaire par le règlement.

Rappelons qu'à l'échelon fédéral il existe un ensemble de formalités, appelé **processus ou filière réglementaire**, aujourd'hui sont assujetties bon nombre des mesures législatives prises par l'administration. Dans le présent chapitre, on précisera d'abord quelques catégories de textes sont visées, puis on examinera les compositions de l'activité réglementaire, pour terminer avec l'analyse chronologique des étapes de la filière.

La Loi sur les textes réglementaires (ci-après la « Loi ») et le Règlement sur les textes réglementaires (ci-après le « Règlement ») sont les principaux textes de référence à consulter.

-
- **CHAPITRE 4**
 - **LA FILIÈRE RÉGLEMENTAIRE**
 - 4.1 Introduction ▶ 175
 - 4.2 Quels textes sont assujettis à la filière ? ▶ 176
 - 4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ? ▶ 180
 - 4.4 Quelles sont les étapes de la filière ? ▶ 191

3. FILIÈRE PARLEMENTAIRE

Préavis	Dépot au Parlement	Première lecture ▶ Renvoi en comité	Deuxième lecture ▶ Renvoi en comité	Comité	Audiences	Amendements	Troisième lecture	Renvoi à l'autre chambre	Sanction royale
---------	--------------------	-------------------------------------	-------------------------------------	--------	-----------	-------------	-------------------	--------------------------	-----------------

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE	3.10 Les grandes étapes de la filière législative
1. PRÉPARATION DU DOSSIER	Élaboration d'une proposition par un ministre Consultations Service juridique Autres ministères Autres gouvernements et administrations Grand public Élaboration de la note au Cabinet Bureau du Conseil privé Consultation : Section de la législation Confidentialité Attribution du dossier Navette rédactionnelle Approbation par le ministre responsable Consultations : chargés de projet Contrôle de la qualité Révision redactionnelle et juridique Comité de relégature Vérification de concordance Impression Première impression Navette Révisions Navette Navette Diffusion Approbation par le Cabinet
2. RÉDACTION DU PROJET DE LOI	Environnement Corédition Bilan juridique Attribution du dossier Navette rédactionnelle Approbation par le ministre responsable Consultations : chargés de projet Contrôle de la qualité Révision redactionnelle et juridique Comité de relégature Vérification de concordance Impression Première impression Navette Révisions Navette Navette Diffusion Approbation par le Cabinet

- Pour être retenue à l'issue de l'examen préliminaire de la section de la législation, une proposition de modification doit répondre aux critères suivants :
- ne pas être controversable;
 - ne pas comporter de dépense de fonds publics;
 - ne pas porter atteinte aux droits de la personne;
 - ne pas créer d'infraction ni étendre la portée d'un texte d'incrimination existant.

○ CRITÈRES

En principe, n'importe qui peut proposer des modifications. En fait, elles proviennent surtout des administrations fédérales. C'est la Section de la législation qui est chargée de recevoir les modifications proposées, de les étudier et de rédiger un document intitulé : *Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada*. Les modifications visant à corriger des anomalies, contradictions et à effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement sont soumises par le ministre de la Justice, puis renvoyées au Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général. Il est également déposé au Sénat et renvoyé au Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Le document est ensuite déposé à la Chambre des communes par le ministre de la Justice, puis renvoyé au Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général. Il est également déposé au Sénat et renvoyé au Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. A noter que, si le Sénat a, par le passé, systématiquement adopté le rapport de son comité, celui du comité des Communes n'a jamais fait l'objet d'une motion d'agrement.

Les rapports des comités donnent lieu à un projet de loi corrective où ne figurent que les propositions approuvées par ceux-ci. Il est d'usage que le projet franchisse sans débat ni délai les étapes des trois lectures dans chaque chambre.

La mise en œuvre du programme de correction des lois remonte à 1975. Depuis lors, huit lois correctives ont été adoptées (1977, 1978, 1981, 1984, 1987, 1992, 1993 et 1994), sous la responsabilité de la Séction de la législation.

Objectif du programme : appuyer des modifications mineures et non controversables à un ensemble de lois fédérales sans qu'il faille attendre la révision au fond.

La loi corrective obéit à un processus d'adoption simplifié comportant l'étude des propositions modificatives par un comité avant leur introduction sous forme de projet de loi.

○ VUE D'ENSEMBLE

Lois sanctifiées

○ SOUS QUELLES FORMES LES LOIS SONT-ELLES PUBLIÉES ?

3.8 Comment les lois sont-elles imprimées et diffusées ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

Partie III de la Gazette du Canada

Sous cette forme, les lois sont généralement accessibles aux abonnés dans les cinq jours suivant la sanction royale.

Recueil des lois annuelles

Ce recueil réunit les lois d'intérêt public et privée ayant la sanction royale pendant l'année expirée, et est publié sous forme dans les meilleurs délais suivant la fin de l'année. Le Service de révision redactionnelle y ajoute une table des matières, un index, la liste des proclamations et décrets d'entrée en vigueur et le Tableau des lois d'intérêt public.

Le Service de révision redactionnelle du ministère de la Justice est responsable de la publication des lois fédérales. Pour chaque projet de loi, il veille à ce que les amendements et changements apportés au cours de la filière législative et parlementaire y figurent bien, de même que les corrections techniques qu'il a pu effectuer.

Le Centre des publications du Groupe Communication Canada, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, se charge de l'impression et de la diffusion des projets de loi.

Une fois sanctifiées, les lois sont diffusées de trois façons :

- sous forme dite de « lois sanctifiées »;
- dans la partie III de la *Gazette du Canada*;
- dans les volumes reliés des lois annuelles.

Rappelons que l'article 19 de la *Loi sur la preuve au Canada* prévoit que ces trois formats sont officiels et font foi de leur contenu.

○ VUE D'ENSEMBLE

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

3.8 Comment les lois sont-elles imprimées et diffusées ?

L'alinéa 6(2)a) de la Loi d'interprétation dispose que la sanction royale empêtre entre en vigueur de la loi adoptée par le Parlement sauf si celle-ci prévoit une autre date de prise d'effet. Ainsi, l'entrée en vigueur peut se faire à une ou plusieurs dates, précisées soit par la loi elle-même, soit par le gouverneur en conseil. Dans ce dernier cas, on procède maintenant non plus par proclamation, comme autrefois, mais par simple décret.

Toujours dans cette hypothèse, le Cabinet choisira la date d'entrée en vigueur sur recommandation du ministre responsable. Le projet de décret est rédigé par le ministre responsable et, n'étant pas un règlement, il échappe à l'examen et aux autres contraintes imposées par la Loi sur les textes réglementaires. Il sera néanmoins revu, avant sa passe, par la Section de la réglementation du ministère de la Justice. Il sera par la suite publiée, conformément à cette loi, dans la Gazette du Canada sous la désignation « TR » (● Charte 2 : Principes et orientations en matière législative).

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?

Après son adoption par les deux chambres, le projet est prêt à recevoir la sanction royale, dernière étape de la procédure d'édition. Le leader du gouvernement à la chambre fixe la date de la cérémonie. Celle-ci a normalement lieu à intervalles irrégulières, avant l'ajournement ou la fin de la session parlementaire, lorsqu'eux projets de loi sont prêts à recevoir la sanction royale. Ils acquièrent des lois force de loi.

○ SANCTION ROYALE

○ ÉTUDE PAR L'AUTRE CHAMBRE

- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE
- 3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?

Une fois qu'il a fait l'objet des trois lectures dans une chambre, le projet est transmis à l'autre chambre pour lecture, débat et modification éventuelle, selon un cheminement comparable à celui qui a été suivi dans la première. Si l'une modifie un projet adopté par l'autre, un membre de celle-ci peut proposer que la chambre y souscrive, la motion étant alors mise aux voix. Ainsi, si le Sénat n'approuve pas les amendements de la Chambre des communes ou doit lui communiquer ses motifs par écrit [R.S., art. 79]. La filière parlementaire peut être accélérée par le renvoi à un comité du Sénat d'un projet encore à l'étude à la Chambre des communes [R.S., art. 75]. En cas de désaccord entre les deux chambres sur des amendements, des représentants de chacune d'elles peuvent être appelés à participer à une conférence de conciliation [R.S., par. 79(3) et R.C.C., par. 77(3) et (4)]. Si le conflit persiste, le projet est rejeté.

-
- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE
- 3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?
- Pour être en mesure de le faire efficacement, ils devront suivre de près le *Feuilleton des Avis* afin de connaître les projets de loi à l'ordre du jour, et s'efforcer d'arrêter leur position. À cette fin, il faudra faire appel au cabinet du ministre et peut-être même aux députés.

Il est probable que le nombre de projets de loi émanant de parlementaires ira augmentant. En effet, le Règlement de la Chambre des communes prévoit maintenant que la chambre consacrera cinq heures par semaine aux affaires émanant des députés. L'ordre de priorité des débats peut comporter jusqu'à trente points (quinze projets de loi). De ce nombre, dix (cinq projets de loi) sont réservés pour être mis aux voix.

Il est possible que les divers partis consentent à la première minute à la mise aux voix d'un projet de loi qui ne pouvait faire l'objet d'un vote, comme cela s'est déjà vu. Aussi les ministres doivent-ils suivre tous les projets de loi, même ceux qui, à priori, ne devraient pas pouvoir faire l'objet d'un vote.

Accroissement de l'initiative parlementaire

Les seules questions qui pourraient se poser à cette fagçon de procéder sont celles qui ne sont pas sujettes à controverse et dont l'objet interesse directement les députés. Dans ces cas-là, la nécessité d'une collaboration très étroite des conseillers juridiques ministériels et des législateurs avec les comités souleve d'épineuses questions quant à la relation d'avocat à client et à la confidentialité des avis juridiques.

lecliffe mais sera renovave

Un comité peut, conformément aux modifications approuvées récemment au Règlement de la Chambre des communes, se voir conférer le mandat de recommander les principes et les dispositions générales d'un projet de loi, ainsi que la forme de celui-ci, et peut même en proposer le libellé. Si la chambre adopte le rapport du comité, cet assentiment correspond à l'ordre au gouvernement de déposer un projet de loi conforme au rapport.

Présentation d'un projet de loi par un comité

être suivie.

Puisque l'avant-projet n'est pas, à strictement parler, déposé en première lecture, le processus d'approbation habituel n'a pas à être suivi.

Il existe toutefois une autre procédure pour le gouvernement. Comme il met la dernière main au projet de loi et qu'il le dépose en première lecture à titre de projet émanant du gouvernement, lorsqu'il a été approuvé par le comité parlementaire, sans devoir se plier aux contraintes de la procédure apposée, sans étudier la mesure et recommander les amendements à y apporter, peut étudier la mesure et recommander, ce dernier d'un comité. Comme il n'y a pas eu de première lecture, il soumet directement à l'étude devant l'une ou l'autre chambre, il le soumet directement à l'étude son optique de l'orientation à suivre. Mais au lieu de le déposer préparer, selon la filière normale, un avant-projet de loi conforme à cette façon de procéder consiste pour le gouvernement à

Présentation d'un avant-projet de loi

Le choix d'une filière dépend non seulement de la sorte de mesure législative envisagée et de sa portée, mais aussi de la stratégie que le gouvernement entend adopter à son égard. Le ministère responsable devra examiner les diverses possibilités qui s'offrent à lui, mais en tout état de cause, il consultera évidemment le secrétariat de la législation et de la planification parlementaire. Examinons maintenant brièvement les autres voies possibles.

La volonté de consulter les députés et de leur fournir l'occasion d'exercer une influence réelle sur les nouvelles mesures suivies. Nous avons vu en détail la façon traditionnelle de procéder, ainsi qu'une de ses variantes (► **Etude en comité après la première lecture**).

Apéry général

○ Y A-T-IL D'AUTRES FAGONS DE SASSIR LE PARLEMENT D'UN PROJET DE LOI ?

3.6. Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?

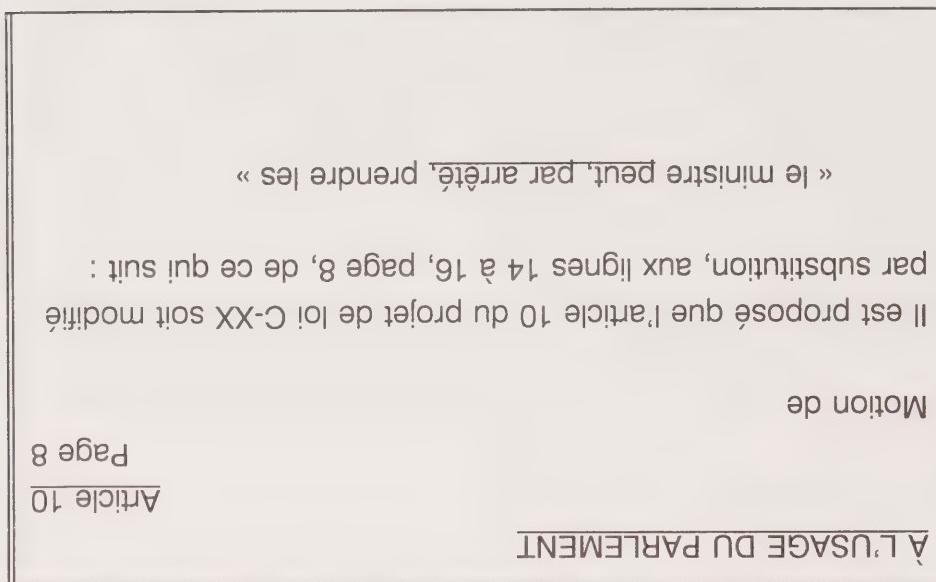
• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

Il est de croire que la règle voulant que les projets de loi de finances prennent naissance à la Chambre des communes empêche le dépôt au Sénat de motions entraînant une dépense publique. La question n'a toutefois pas encore été définitivement tranchée (voir sur ce point E.A. DRIEDGER, « Money Bills and the Senate » (1968), 3 Ottawa Law Rev. 25).

La présentation des motions de modification est assujettie à un préavis de vingt-quatre heures inscrit au *Feuilleton des Avis [R.C.C., art. 76]. Aux Communes, une disposition du règlement proposer sans préavis une modification « concernant exclusivement la forme » du projet.*

mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?). Il y a tout
doit être appuyée de la recommandation royale (► 3.5 Quelles
La modification ayant pour effet d'engager des fonds publics

Quels amendements requiert la recommandation royale ?



Voici un exemple de motion :

marge.

Chaque amendement ne vise en principe qu'un seul article du projet, sauf en cas de substitution d'une série de dispositions à une autre. Les motions renvoient aux pages et aux lignes de la version française et de la version anglaise où se trouve la disposition visée : on remplace ainsi un bloc de texte par un autre; on peut aussi ajouter du texte ou en supprimer. En tout état de cause, les changements sont marqués par un soulignement ou un trait vertical en

deposées en français et en anglais sous forme de motions. Les deux versions devraient si possible figurer sur la même page; dans le cas contraire, on veillera à ce qu'elles demeurent ensemble.

Les amendements d'origine gouvernementale sont rédigés et

Comment se présente les motions ?

3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

greffier principal de la Chambre des communes. En cas de doute quant à la recevabilité d'une motion, s'adresser au greffier du comité sis au projet de loi ou, si la motion est à présenter à l'étape du rapport, au greffier du Sénat ou au

En vue du débat et du vote. A l'étape du rapport, il revient au président de décider des motions qui seront débattues. Il peut regrouper certaines d'entre elles en étudiées en comité. Enfin, il peut refuser celles qui ont déjà été votées ou débattues.

On notera que ces motifs visent les projets qui ont déjà passé l'étape de la deuxième lecture, c'est-à-dire ceux dont le principe a été approuvé par la chambre. Les règles de procédure en vigueur à la Chambre des communes depuis 1994 permettent l'amendement d'une mesure les motifs d'irrecevabilité énumérés plus haut y seront avancé la deuxième lecture. Il est encore trop tôt pour savoir dans quelles mesures les motifs d'irrecevabilité énumérés plus haut y seront

Chambre des communes, 6^e éd., 1989, p. 217-218.

Pour plus de précisions sur tous ces motifs d'irrecevabilité, reporter à BEAUCHESENE, Règlement annoté et formulaire de ses recensements par Fraser, Birch et Dawson, le lecteur est prié de se reporter à BEAUCHESENE, Règlement annoté et formulaire de la

• il vise à inclure dans le projet une loi qui n'est plus en vigueur, sauf s'il s'agit de proroger la durée de validité d'une loi encore en vigueur mais qui cessera de l'être sans la prise d'une mesure prévoyant cette prolongation.

• il introduit une modification substantielle au moyen d'une disposition;

• il substitue une formulation différente à toute la disposition, ce qui reviendrait à le recréer sous la forme d'une nouvelle disposition;

• il vise à insérer au début d'une disposition un passage qui constituerait en fait une variante du passage original ou à

greffier, applique alors la règle de façon stricte);

tion par le comité d'une telle motion; le président, sur avis du

peuvient cependant, à l'étape du rapport, s'opposer à l'adoption lors de l'étude du projet en comité. Les députés (Remarque : cette règle n'est pas toujours appliquée rigoureusement : cet effet dans le projet soumis au comité dispositif à une loi en vigueur sans faire l'objet d'une dispositions d'une loi dont le comité n'est pas saisi ou sur des

- il porte sur une loi en vigueur sans faire l'objet d'une disposition à laquelle il n'est pas saisi ou sur des

pas en comité plénier);

par celle-ci (Remarque : ce motif d'irrecevabilité ne s'applique dépassé la finalité ou affabilité les conditions ou réserves fixées forme à la recommandation royale dans la mesure où il en

- il impose une charge au Trésor public ou n'est pas conforme à la recommandation royale dans la mesure où il en voie à suivre en l'occurrence consiste à voter contre celle-ci;

- il a pour effet de neutraliser une disposition, alors que la

en deuxième lecture;

- il aboutit au rejet du projet ou contredit le principe accepté qu'il est censé améliorer;

- il rend inintelligible ou grammaticalement incorrect l'article sans elles, soit pour d'autres raisons;

- il est incomplet, soit parce qu'il renvoie à des modifications ultérieures ou à des annexes, ou qu'il ne se comprend pas

futile;

- il insère, vise à tourner le comité en dérisioin ou est vague ou

- il est hors de propos dans le passage du projet où on veut décision prise par celui-ci sur une modification antérieure;

- il est déjà accepté par le comité, ou incompatible avec la proposition déjà acceptée par le comité, ou incompatible avec la

- il est incompatible ou en contradiction avec une partie du est subordonné à d'autres modifications elles-mêmes rejetées;

- il est sans rapport avec le projet, en dépasse la portée ou

caractéristiques suivantes :

Est irrecevable l'amendement qui présente l'une ou l'autre des

Amissibilité des amendements

► o Étape du rapport.

tarder aux charges de projet pour suivre à l'étape du rapport

législateurs. Ceux-ci rédigeraont la motion corrective qu'ils enverront sans des amendements, les charges de projet en aviseroont sans détail les S'ils constatent que des erreurs se sont glissées à l'occasion

ultérieur et d'éventuelles mises au point redactionnelles.

par les amendements, soit de les adopter sous réserve d'examen pendant le temps nécessaire à leur examen, l'étude des articles visés toujours, en cas d'urgence, priser le comité soit de suspendre, et aux législateurs d'en recourir le texte. Les charges de projet peuvent soient déposées à l'avance. Cela permet alors aux charges de projet

Les comités exigent souvent que les motions de modification d'éviter l'introduction d'erreurs ou d'incohérences dans le projet l'examen des législateurs toutes les modifications d'initiative parlamentaire due le gouvernement envisage d'appuyer et ce, dans le but l'examen des législateurs en revanche soumettre à

Les charges de projet devraient en revanche soumettre à

mentaires. redaction des motions d'amendement proposées par des parlementaires ces bureaux consultent au besoin la Section de la législation pour la et des services de rédaction législative indépendants. Les juristes de respectivement aux sénateurs et aux députés des conseils juridiques des conseils législatifs de la Chambre des communes offrent Bureau du législateur et conseiller parlementaire du Sénat et le Bureau législation qui rédigent les amendements d'initiative parlementaire. Le D'ordinaire, ce ne sont pas les législateurs de la Section de la

Approbation des modifications d'initiative parlementaire

ministre responsable, le Cabinet n'ayant pas à être consulté. Si il s'agit de modifications mineures, il suffit de l'agrement du

qu'à celle des ministres intéressés.

directement soumises à l'approbation du ministre responsable, ainsi Les modifications de fond peuvent, en cas d'urgence, être

et de la planification parlementaire.

de toute, on consultera les législateurs et le Secrétariat de la législation et approbation de la version définitive du projet par celui-ci. En cas suivies pour le projet lui-même : présentation d'une note au Cabinet

générale dont il n'a pas été saisi. Il y a lieu de repérer les étapes probatoires de l'objectif ou qui soulèvent des questions d'orientation touchant au fond de la décision prise par le Cabinet lors de l'ap-urgence, y consentir. Soit des modifications majeures celles qui

S'il s'agit de modifications majeures, le Cabinet doit, sauf

Approbation des modifications d'origine ministérielle

causer erreurs et confusion dans l'établissement de la version définitive du texte de loi.

les motions sans en avertir les législateurs, ce qui est susceptible de charges de projet. Ceux-ci devraient en outre s'abstenir de modifier meilleures seront les conseils et avis qu'ils pourront donner aux législateurs au tout de temps pour examiner les modifications proposées, ici encore, la question des délais est capitale : plus les causer erreurs et confusion dans l'établissement de la version définitive du texte de loi.

Causes de l'errance législative

à ce que les modifications s'intègrent harmonieusement et efficacement dans le projet. Il est également avisé de leur montrer les motions émanant de parlementaires que le gouvernement souhaite redigeront les motions d'amendement du gouvernement. Ils verront ce sont les législateurs de la Section de la législation qui

Rédaction des motions

Aussi bien le gouvernement que les parlementaires peuvent proposer des amendements à un projet de loi. Ces propositions sont présentées sous forme de motions. Elles seront proposées, selon la filière retenue, en comité après la première ou la deuxième lecture, ou bien à l'étape du rapport. Il est toutefois recommandé, vu que le calendrier parlementaire est généralement chargé, de privilégier le dépôt devant un comité.

Appel général

○ MODIFICATION DES PROJETS DE LOI

-
- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE
 - 3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?

○ TROISIÈME LECTURE

3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

La troisième et dernière lecture consiste dans un réexamen du projet dans sa forme définitive. Le débat est alors généralement plus court qu'en deuxième lecture. Il ne peut y avoir aucune modification du projet à cette étape.

Aux Communes, le débat sur la motion de troisième lecture doit atténuer la séance suivant celle du rapport [R.C.C., par. 76(11)]. Il peut cependant avoir lieu au cours de la même séance, s'il y a consensus entre les deux chambres ou si le projet n'a fait l'objet d'aucune proposition de modification à l'étape du rapport [R.C.C., par. 76(11)]. En cas de modification du projet, la chambre peut en ordonner la réimpression préalablement à la troisième lecture.

Au Sénat, la troisième lecture peut se faire sans délai après l'étape du rapport. Toutefois, si le projet n'a pas été modifié par le comité ni n'a fait l'objet d'aucune proposition de modification à cette étape, la troisième lecture doit être faite à une séance ultérieure [R.S., par. 98(4)].

Le comité fait rapport de ses conclusions, y compris ses propositions de modification, à la chambre saisie du projet [R.C.C., par. 75(2)]. Le ministre responsable ou tout autre parlementaire peut, à l'étape du rapport, proposer des modifications. En fait, c'est l'ultime occasion, pour les parlementaires qui ne faisait pas partie du comité, d'intervenir (► **○ Modification des projets de loi**). A l'issue des délibérations, une motion portant adoption du projet, modifiée ou non, est mise aux voix [R.C.C., par. 76(9)].

○ ÉTAPE DU RAPPORT

3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

o ETUDE EN COMITÉ APRÈS LA DEUXIÈME LECTURE

- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

Tant au Sénat qu'aux Communes, c'est au stade de la deuxième lecture que sont débattus à fond le principe et les grandes lignes du projet. Les délibérations, à partir des explications du ministre responsable et jusqu'aux dernières interventions des parlementaires, voire jusqu'à la seconde prise de parole du ministre, peuvent être fort longues. À cette étape comme à d'autres, la durée du débat peut être limitée par une motion de fixation de délai [R.S., art. 40, R.C.C., art. 78]. Il peut également, aux Communes, être mis fin au débat par une motion de cloture [R.C.C., art. 57].

○ DEUXIÈME LECTURE

3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

Le recours à cette filière peut entraîner un accroissement du temps que les fonctionnaires ministériels devront consacrer aux travaux parlementaires, quant aux effets juridiques de chacune des orientations envisagées et aux solutions de rechange possibles. Pour leur part, les conseillers juridiques devront veiller à ne pas compromettre leurs rapports avec leur ministre client.

Le comité peut entendre des témoins et recevoir les observations écrites du ministre responsable, de fonctionnaires, de groupes-ments intéressés ou de simples particuliers. Le ministre responsable aura donc intérêt à travailler en étroite collaboration avec les comités, afin que ceux-ci puissent pleinement mesurer les effets des diverses possibilités qui leur sont proposées.

▲ Issue des audiences, le comité pourra étudier successive-ment chaque article du projet, son titre et, le cas échéant, le préambule (« étude article par article »), les modifiant au besoin (► **Modification des projets de loi**) avant de voter leur adoption ou leur rejet. Il peut aussi surseoir à l'étude d'une disposition certaines dispositions, afin d'en faciliter l'étude à l'heure de rapport pourra déborder le strict cadre du projet, le ministre responsable devrait se préparer à répondre aux questions les plus diverses que les parlementaires pourront poser. Il se peut en outre qu'il y ait un plus grand nombre et une grande variété d'amendements à faire rediger ou révoir par les législateurs.

Il s'agit d'un mécanisme introduit en 1994 par la réforme de la procédure de la Chambre des communes. Ainsi, au lieu de faire l'objet d'un débat en deuxième lecture et d'une mise aux voix sur le principe, le projet de loi est renvoyé directement à un comité, généralement l'un des comités permanents [R.C.C., par. 73(1)]. L'étude en comité n'est donc pas restreinte au principe du projet, que la chambre n'a pas encore approuvé. En conséquence, il est possible de proposer des amendements plus vastes.

Le règlement prévoit faire coincider le débat de la deuxième lecture avec celui de l'étape du rapport (► **Etape du rapport**), puisqu'il n'est pas utile de tenir deux débats distincts [R.C.C., art. 76.1]. Après la deuxième lecture, le projet de loi ne serait donc pas renvoyé à un comité, mais passerait directement à la troisième

○ ETUDE EN COMITÉ APRÈS LA PREMIÈRE LECTURE

Au Sénat, aucune motion n'est requise. Il suffit qu'un sénateur déclare la première lecture faite. Le projet de loi est également présenté le texte, en indiquant son titre. Là-dessus, le greffier adjoint

matinée. Il est dès lors à la disposition du public.

Le président de celle-ci. Il est distribué aux députés au cours de la législature de la Chambre des communes et avec l'autorisation du la seconde motion, à la demande du Bureau des conseillers la première impulsion au cours de la nuit qui suit l'adoption de

Principales catégories de lois ?

► 1.1 Aperçu général de la législation ○ Quelles sont les y sont introduits étant numérotés consécutivement à partir de S-1 à C-1000. Le Sénat ne connaît pas cette distinction, les projets qui parlementaire sont, eux, numérotés consécutivement de C-201 consécutivement de C-2 à C-200, tandis que les projets d'origine ministérielle sont, au cours d'une même session, numérotés numéro distinctif. Aux Comunes, les projets de loi d'origine

C'est à l'étape du dépôt que les projets de loi regoivent leur la première lecture).

En fait, il n'y a pas de lecture à haute voix du texte du projet de loi en vue de sa deuxième lecture (► ○ Etude en comité après renvoi à un comité pour étude ou l'inscription au feuilleton du projet tel projet de loi). La chambre ordonne ensuite, selon le cas, la lectures ultérieures. Le greffier dit simplement « première lecture de à l'étape de la première « lecture », pas plus d'ailleurs qu'à celle des

adoptée [R.C.C., par. 69(1), 81(19) et 83(4)].

À la Chambre des communes, en règle générale, la première lecture comporte implicitement l'adoption de deux motions, la première en vue de l'autorisation du dépôt [R.C.C., art. 68], la seconde en vue de la première lecture à proprement parler et de l'impression du projet de loi [R.C.C., art. 69]. Il s'agit là de simples formalités, car il n'y a ni débat ni vote sur ces motions. Dans le cas d'un projet de loi fiscale ou d'affection, seule la seconde motion est adoptée [R.C.C., par. 69(1), 81(19) et 83(4)].

○ DÉPÔT ET PREMIÈRE LECTURE

Le 23 juin ou le vendredi précédent si cette date tombe un samedi, un dimanche ou un lundi

Deuxième lundi suivant la fête du Travail

Ces règles laissent environ trente semaines, soit cent cinquante jours de séance à la Chambre des communes. Toutefois, certaines parties du temps parlementaire sont réservées à l'Opposition et aux débats sur le discours du Trône, le budget et le budget d'opposition et aux débats sur le budget et le budget des dépenses. Par conséquent, le temps consacré à l'étude des projets de loi du gouvernement varie entre cent cinq et cent dix jours. Et encore s'agit-il d'un maximum, car certains événements sont susceptibles d'empêcher sur le temps parlementaire, tels les débats d'urgence, l'absence de quorum, les débats prévus par des lois ou d'autres affaires gouvernementales comme les motions visant à modifier la Constitution ou à ratifier la nomination de certains fonctionnaires.

Le nombre de jours de séance à la Chambre des communes,	ainsi que leur répartition, est déterminé par le règlement de la chambre, notamment l'article 28 qui désigne les périodes où la	chambre ne siège pas :	Ajournement des travaux	Vendredi précédent le jour de	Deuxième lundi suivant	Vendredi précédent la semaine	Deuxième lundi suivant	Vendredi précédent le Vendredi	Lundi suivant le lundi de	Pâques	di Saint	Vendredi précédent la semaine	Deuxième lundi suivant ou, si ce jour est celui fixé pour la célébration de l'anniversaire du Souverain, le mardi suivant	23 juin
---	---	------------------------	-------------------------	-------------------------------	------------------------	-------------------------------	------------------------	--------------------------------	---------------------------	--------	----------	-------------------------------	---	---------

santes du texte à l'étude. De même, si le projet de loi comporte un pouvoir de réglementation susceptible d'intresser les parlementaires, il sera fait bon de préparer un document bilan que donnant un aperçu de la réglementation envisagée. Dans l'un et l'autre cas, on ne saurait mettre au point cette documentation sans l'appui des conseillers juridiques ministériels (► 3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ? ○ Quels sont les documents préparatoires à prévoir ?).

Le ministre peut faciliter la tâche du comité chargé de l'examen du projet de loi en remettant à ses membres un document exposant, dans les deux langues officielles, les principales compo-

Comment faciliter le travail du comité parlementaire ?

Il appartient au ministre responsable de décider de la présentation matérielle et de la tenue du document explicatif.

Quelle est la forme du document explicatif ?

Le document explicatif consiste essentiellement dans une explication détaillée de la portée et de l'effet juridique de chacune des dispositions du projet. Il doit être fait à l'avance de manière à offrir au ministre responsable et au leader du gouvernement à la Chambre une grande liberté de manœuvre dans l'établissement d'une nouvelle consigner par écrit ce type d'explications demandant qu'on a encore en mémoire le raisonnement qu'on a retenu au moment de prendre les décisions à expliquer.

Faut-il préparer le document explicatif à l'avance ?

Les conseillers juridiques ministériels ont un grand rôle à jouer à cette étape. La préparation des déclarations due le ministre responsable prononcera lors de l'étude du projet de loi en comité dans le cadre de la deuxième lecture et, enfin, au moment de son adoption en troisième lecture, ne saurait normalement se faire sans besoin pour l'étude article par article du projet de loi en comité.

Planification de la stratégie

○ COMMENT PRÉPARER LA STRATÉGIE PARLEMENTAIRE ?

-
- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE
 - 3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?

Tout projet de loi franchit diverses étapes au Parlement avant de devenir loi : dépôt au Sénat ou à la Chambre des communes, étude et adoption par les deux chambres et, enfin, sanction royale. Rappelons que la Constitution exige, sous peine d'invalidité de la loi, l'adoption, la publication et l'impression de celle-ci en français et en anglais simultanément, les deux versions étant dès lors dégagées et en rapport avec les étapes soit identiques dans les deux chambres soit différentes les plus notables seront mentionnées au passage.

On notera que les modifications apportées en 1994 au règlement des Comunes ont changé les règles relatives à l'étude au Réglement du Sénat (ci-après « R.S. ») et au Réglement de la Chambre des communes (ci-après « R.C.C. »). Pour l'essentiel, la réglementation des Comunes a été modifiée pour donner aux deux chambres un rôle plus actif dans le processus législatif.

Les règles applicables dans chacune des chambres figurent ci-dessous.

Le leader du gouvernement fixe la date de chacune de ces étapes de concert avec les ministres responsables, souvent après avoir discuté avec les leaders parlementaires des partis de l'Opposition.

Normalement, les législateurs n'assistent pas aux séances du Parlement. Ils pourront toutefois être rejoints pour la rédaction des amendements demandant l'étude du projet. Ils peuvent par ailleurs, en de rares cas à déterminer en consultation avec le directeur de la législation, être appelés à assister aux travaux parlementaires.

On consultera le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire du Bureau du Conseil privé de plus amples renseignements sur la filière législative et la procédure parlementaire.

○ VUE D'ENSEMBLE

3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

détailé donne quant à lui le texte de toutes les dispositions qui figurent dans le projet. La tâche du rédacteur de l'avvis détaillé est comparable à celle du rédacteur du projet même. Le ministre des Finances rédigé, sur avis des législateurs qui y sont détachés, les avis afférents aux projets de loi dont il est responsable. Les législateurs de la Section de la législation redigent les avis concernant les autres projets.

L'avvis est soit général, soit détaillé. L'avvis général explique succinctement les mesures envisagées et mentionne les lois à adopter ou à modifier pour la mise en œuvre de ces mesures. L'avvis

à l'étude du texte.

Le projet de loi visant à mettre en application un avis de motion des voies et moyens doit être conforme à l'avvis. Les dispositions du projet doivent respecter l'assiette d'imposition fixée par la motion. Si tel n'est pas le cas, le projet est à modifier en conséquence ou il faut déposer une seconde motion préalablement

suite, assujetti aux mêmes formalités que tout autre projet.

Le projet peut être présenté après l'adoption de la motion et est, par la suite, soumis à la chambre des communes, par. 83(4)]. Le projet peut être présenté en première lecture immédiatement après l'adoption de la motion et est, par la fondé sur les dispositions qui y figurent [Règlement de la Chambre motion constitue un ordre en vue du dépôt d'un projet de loi fiscale séance suivant celle du dépôt de l'avvis de motion. L'adoption de la motion peut être mise aux voix, sans débat ni modification, dès la ministre peut présenter un avis de motion de voies et moyens. La modifie l'assiette ou en prolonge la durée d'application. Seul un ainsi que celui qui augmente une taxe ou un impôt existant, en faire brûlantique. Elle vise le projet qui institue une taxe ou un impôt, la présentation d'un avis de motion de voies et moyens. Il s'agit en la présentation d'un avis de motion de voies et moyens.

Le dépôt de tout projet de loi de nature fiscale est subordonné à

Avis de motion de voies et moyens

d'affaires courantes qui suit l'explication du détail.

Le ministre peut procéder au dépôt pendant la période

Vendredi	Lundi
----------	-------

Jeudi	Lundi
-------	-------

Mercredi	Vendredi
----------	----------

Mardi	Jeudi
-------	-------

Lundi	Mercredi
-------	----------

Le préavis fonctionne comme il suit : Dépot possible à compter du :

Le préavis fonctionne comme il suit :

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

○ QUAND LE PROJET PEUT-IL ÊTRE DÉPOSÉ ?

3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?

C'est en principe le Cabinet qui fixe la date du dépôt. Le plus souvent, toutefois, cette décision sera prise conjointement par le leader du gouvernement aux Communes et le ministre responsable. Si le projet devait être déposé au Sénat d'abord, il faudrait évidemment consulter le leader du gouvernement de cette chambre.

Le dépôt d'un projet de loi exige un préavis de quarante-huit heures effectué, sous la responsabilité du greffier, par la publication d'un avis de la motion de dépôt au *Feuilletton des avis*. Le dépôt du projet de loi est effectué dans les deux dernières heures de la séance de l'Assemblée nationale. Le dépôt d'un projet de loi exige un préavis de quarante-huit heures effectué, sous la responsabilité du greffier, par la publication d'un avis de la motion de dépôt au *Feuilletton des avis*. Le dépôt du projet de loi est effectué dans les deux dernières heures de la séance de l'Assemblée nationale.

Seuls le premier ministre et le leader du gouvernement peuvent communiquer au greffier la demande d'inscription d'un projet au *Feuilletton des avis*. Le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire coordonne les formalités d'inscription. Ainsi, une fois la date fixée pour le dépôt, il en avise par écrit le greffier des Communes. Le leader du gouvernement ayant apposé sa signature, au nom de ce dernier, sur un exemple du projet, confirmer l'intention du ministre responsable de déposer le projet. Celui-ci sera également expédié au greffier. Cet envoi a pour effet de garantir la validité du dépôt.

Préavis

Moment du dépôt

C'est en principe le Cabinet qui fixe la date du dépôt. Le plus souvent, toutefois, cette décision sera prise conjointement par le leader du gouvernement aux Communes et le ministre responsable. Si le projet devait être déposé au Sénat d'abord, il faudrait évidemment consulter le leader du gouvernement de cette chambre.

Préavis

Le dépôt d'un projet de loi exige un préavis de quarante-huit heures effectué, sous la responsabilité du greffier, par la publication d'un avis de la motion de dépôt au *Feuilletton des avis*. Le dépôt du projet de loi est effectué dans les deux dernières heures de la séance de l'Assemblée nationale.

Seuls le premier ministre et le leader du gouvernement peuvent communiquer au greffier la demande d'inscription d'un projet au *Feuilletton des avis*. Le Secrétaire de la législation et de la planification parlementaire coordonne les formalités d'inscription. Ainsi, une fois la date fixée pour le dépôt, il en avise par écrit le greffier des Communes. Le leader du gouvernement ayant apposé sa signature, au nom de ce dernier, sur un exemple du projet, confirmer l'intention du ministre responsable de déposer le projet. Celui-ci sera également expédié au greffier. Cet envoi a pour effet de garantir la validité du dépôt.

Quand est-elle requise ?

tions qu'il l'appellent.

Législation indique par écrit au secrétariat que la recommandation

En outre, après l'épreuve en bon à tirer, le directeur de la

loi qui, à leur avis, exigeant cette formalité.

Section de la législation. Les légistes y auront signale les projets de

l'état du programme législatif du gouvernement que lui envoie la recommandation. Il regoit à cette fin le rapport hebdomadaire sur la recommandation de décliner si un projet de loi doit porter la récommandation parlementaire de décliner si un projet de loi doit porter la recommandation au Secrétariat de la législation et de la planification.

La recommandation doit être donnée au cours de la session du dépôt du projet de loi.

La recommandation doit être donnée au cours de la session correspondante.

La recommandation est alors communiquée à la Chambre avant le dépôt du projet et est publiée avec l'aviso de motion de dépôt dans le *Feuilleton des avis*. Après la première lecture, elle est publiée dans les Procès-verbaux et est reproduite à la page 1a de l'imprimé

du projet de loi].

Son Excellence le gouverneur général recommande à la Chambre des communes l'affection de fonds publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée « [titre intégral

parlementaire. En voici le texte :

à la demande du Secrétariat de la législation et de la planification générale ou son suppléant (un juge de la Cour suprême du Canada), La recommandation royale est donnée par le gouverneur

De qui émane-t-elle ?

Cette règle tire son origine de l'usage parlementaire britannique. Son application au Canada est prévue implicitement par le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 et explicitement par l'article 54 du même texte.

Tous les projets de loi qui entraînent des dépenses publiques doivent, avant de pouvoir être déposés, être revêtus de la recommandation du gouverneur général.

Qu'est-ce que la recommandation royale ?

- QU'EST-CE QUE LA RECOMMANDATION ROYALE ET QUAND EST-ELLE REQUISE ?

3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?

○ OU LE PROJET EST-IL DÉPOSÉ ?

3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

Si le projet de loi contient des dispositions d'ordre fiscal ou prévoit l'utilisation de fonds publics, il doit être déposé à la Chambre des communes en premier [Loi constitutionnelle de 1867, art. 53]. Dans les autres cas, il appartient au leader du gouvernement aux Communes, en consultation avec le ministre responsable et le leader du gouvernement au Sénat, de décider du lieu du dépôt.

La plupart des projets de loi d'origine ministérielle sont déposés d'abord à la Chambre des communes. Toutefois, si l'ordre du jour des Communes est très chargé, le dépôt au Sénat (particulièrement pour des projets de loi de nature technique ou portant sur des accords fiscaux) peut être envisagé afin d'accélérer son adoption.

Tout projet d'origine ministérielle doit être déposé par un membre du Cabinet; ce sera généralement celui qui laura parmi les plusieurs ministres se partageant l'initiative de la mesure législative. Si plusieurs ministres se partagent le dépôt d'un projet de loi, il devront confier à l'un d'eux la responsabilité du dépôt, qui ne peut être effectué que par un seul parlementaire. Au Sénat, ce sera généralement le leader du gouvernement qui se chargera du dépôt.

○ QUI PEUT DÉPOSER LE PROJET ?

3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

Principales dispositions du projet. Après la réunion du Cabinet mais avant le dépôt du projet de loi au Parlement, le secrétariat prépare une note contenant le certificat de conformité du ministre responsable et faisant état, le cas échéant, des divergences par rapport aux instructions approuvées par le Cabinet. La note et le projet sont transmis à tous les ministres par le système de diffusion des documents du Cabinet.

Trois conditions doivent être remplies pour que le secrétariat recommande au leader du gouvernement de demander la délégation. Au moins **sept jours ouvrables** avant la réunion au cours de laquelle le Cabinet doit approuver le projet de loi, il aura regu :

- la confirmation du ministre responsable qu'il desire que le leader du gouvernement aux Communes sollicite la délégation
- la confirmation du ministre responsable qu'il désire que le secrétariat se fîe normalement à l'adjoint législatif du ministre responsable pour l'informer des intentions de celui-ci quant au projet de loi. Il communiquera avec lui, une fois obtenue la délégation du Cabinet, pour confirmer la date du dépôt au Parlement.

un résumé bilingue d'au plus deux pages de l'objectif et des délégations. Il demande aussi au ministre responsable de lui fournir ainsi, le secrétariat prépare au nom du leader la demande de loi.

La justice ainsi que le ministre et le ministre responsables du projet donne les mesures que doivent prendre, à cet égard, le ministre de l'objectif nécessaire pour que le leader obtienne cette délégation et contribue au succès de la législation et de la planification parlementaire fait demander au Cabinet de déléguer l'approbation des projets de loi.

Approbation du leader du gouvernement aux Communes

Le projet de loi doit être accompagné d'une note dans laquelle le ministre responsable certifie la conformité du projet à l'objectif et aux instructions de rédaction approuvées par le Cabinet. On y retrouve la date d'approbation de la mesure et le numéro d'enregistrement de la décision. Il incombe au ministre responsable de la soumettre à la décision du Cabinet.

Le projet de loi doit être accompagné d'une note dans laquelle le ministre responsable certifie la conformité du projet à l'objectif et aux instructions de rédaction approuvées par le Cabinet. On y retrouve la date d'approbation de la mesure et le numéro d'enregistrement de la décision. Il incombe au ministre responsable de la soumettre à la décision du Cabinet.

Le projet de loi doit être approuvé par le Cabinet avant son dépôt au Parlement. Sa rédaction terminée dans les deux langues officielles et à la satisfaction du ministre responsable et du directeur de la législation, le projet de loi doit être approuvé par le Cabinet avant son dépôt au Parlement.

Examen du projet de loi

o COMMENT OBTENIR L'APPROBATION DU CABINET ?

- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE
- 3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?

Le ministre responsable facilitera le travail parlementaire si il prépare adéquatement les documents explicatifs du projet : notes générales, texte explicatif bilingue détaillé pour l'étude article par article et projets de déclarations que le ministre, ou son secrétaire parlementaire, aura à faire au cours de l'étude du projet. Il appartenait au ministre responsable de décider de la présentation matérielle et du contenu de ces documents. Il ne faut pas oublier que la préparation diligente de ces documents assure une plus grande maîtrise du travail parlementaire.

Le ministre peut faciliter la tâche du comité chargé de l'examen du projet de loi en remettant à ses membres un document exposant, en français et en anglais, les principales composantes du texte à l'étude. De même, si le projet de loi comporte un pourvoir de réglementation susceptible d'intéresser les parlementaires, il serait bon de préparer un document bilingue donnant un aperçu de la réglementation envisagée.

Ce que certains de ces documents servent rendus publics, notamment dans le journal des débats, il se peut bien que les tribunaux les utilisent quand il s'agit d'interpréter telle ou telle disposition d'une loi. Ceux qui les redigent auront donc avantage à consulter le service juridique de leur ministre sur leurs effets au Parlement ? ○ Comment préparer la stratégie parlementaire ?).

3.6 Comment un projet de loi est-il adopté juridiques possibles (

○ QUELS SONT LES DOCUMENTS PRÉPARATOIRES À PRÉVOIR ?

3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

Une fois rédigé, le projet de loi doit être approuvé par le Cabinet avant d'être déposé au Parlement. Il faudra donc préparer les documents explicatifs qui permetront au Cabinet de décider du moment et du lieu du dépôt du projet de loi. Ces documents serviront également au ministre responsable et au secrétaire parlementaire tout au long du cheminement du projet de loi au Parlement.

Les règles de la procédure parlementaire imposent d'autres formalités, telle la recommandation royale dans le cas des projets de loi entraînant des dépenses publiques, dont il faudra tenir compte avant le dépôt du projet.

○ VUE D'ENSEMBLE

- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE
- 3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?

Le directeur de la Législation ou le réviseur rédactionnel en chef peuvent autoriser, pour diffusion dans le public, l'impression d'exemplaires supplémentaires destinés au Parlement. Le ministre responsable doit en faire la dépose au Parlement. Le ministre responsable doit en faire la demande aux législateurs ou, à défaut, au réviseur rédactionnel en chef. Celui-ci redigera alors une lettre d'autorisation au nom du directeur de la Législation et renseignera le ministre responsable sur les dispositions à prendre pour la livraison des exemplaires supplémentaires.

Comment se procurer des exemplaires supplémentaires ?

Les projets de loi sont imprimés et diffusés par le Groupe conséiller parlementaire de la Chambre des communes. Ces exemplaires sont envoyés par le réviseur rédactionnel en chef pour chaque impression. Tous les exemplaires destinés au ministre de la Justice sont envoyés au réviseur rédactionnel en chef qui se charge de la diffusion interne. Le premier rédacteur d'un projet de loi fait parvenir au ministre responsable les exemplaires qu'il lui sont destinés.

- 31 exemplaires pour les premières épreuves et les révisions subsequentes (28 exemplaires pour le ministre de la Justice et le ministre responsable, et 3 exemplaires pour le Bureau du Conseil privé);
- 265 exemplaires pour les épreuves en bon à tirer et les révisions éventuelles (28 exemplaires pour le ministre de la Justice et le ministre responsable, et 2 exemplaires pour le Bureau du Conseil privé);
- 265 exemplaires pour les épreuves en bon à tirer et les révisions éventuelles (28 exemplaires pour le ministre de la Justice et le ministre responsable, 235 exemplaires pour le ministère impresseur et le réviseur rédactionnel en chef pour chaque impression. Tous les exemplaires destinés au ministre de la Justice sont envoyés au réviseur rédactionnel en chef qui se charge de la diffusion. Les projets de loi sont imprimés et diffusés par le Groupe conséiller parlementaire de la Chambre des communes).

généralement comme il suit :

Le nombre et la diffusion des exemplaires d'un projet de loi va

Comment les avant-projets de loi sont-ils diffusés ?

sion d'un projet de loi.

réviseur redactionnel en chef pour une estimation du coût d'impressions d'impression jusqu'au dépôt au Parlement. On peut consulter le Le ministère responsable du projet de loi assume tous les frais

Qui supporte les frais d'impression ?

j — Dépot du projet.

i — Réunion du Cabinet. Préavis de dépôt de quarante-huit heures. du Conseil privé et à la Section de la législation.

H — Le bon à tirer est livré dans la matinée du lendemain au Bureau d'imprimer par voie électronique.

G — Les réviseurs redactionnels ont jusqu'à midi pour marquer la copie de référence. Le Service d'automatisation procède à la saisie des corrections au cours de l'après-midi et transmet les données à Service de révision redactionnelle avant 17 heures.

F — Impression en bon à tirer : Aviser le directeur de la Législation avant midi et transmettre les corrections en français et en anglais au Service de révision redactionnelle avant 17 heures.

E — Les nouvelles épreuves sont livrées le lendemain au début de la matinée. On dispose de deux jours pour les révoir.

D — Les réviseurs redactionnels ont jusqu'à midi pour marquer la copie de référence. Le Service d'automatisation procède à la saisie des corrections au cours de l'après-midi et transmet les données à Service de révision redactionnelle avant 17 heures.

C — Révision : Aviser le directeur de la Législation avant midi et transmettre les corrections en français et en anglais au Service de révision redactionnelle avant 17 heures.

B — Les premières épreuves sont livrées à la Section de la législation au début de la matinée du lendemain. On dispose de six jours pour les examiner.

A — Première impression : Avant midi, aviser le directeur de la législation et transmettre tous les documents en français et en anglais au Service d'automatisation.

D	L	M	M	J	V	S	1	2	3	J	4	5
29	30		11	2			29					
22	23		24	25	26	27	22					
15	16D		17E	18F	19G	20H	15					
8	9		10	11	12	13C	14					

- Il est à noter que le détail requis peut varier en fonction de divers facteurs :
 - le calendrier est établi en fonction d'un projet de loi moyen (50 pages ou moins); un projet de loi plus long demandera variabillement plus de temps;
 - le projet de loi qui a fait l'objet de modifications importantes depuis l'impression précédente nécessitera probablement plus de temps;
 - un ordre de priorité sera établi si plusieurs projets de loi sont traités et imprimés le même jour, ce qui aura sans doute pour effet de retarder l'impression de quelques-uns;
 - le projet de loi qui compose des textes de format inhabituel (telles les annexes avec tableaux, les formulaires, etc.) nécessite généralement davantage de temps.
- Voici un exemple du calendrier normal d'impression et de révision d'un projet de loi. A chaque étape correspond une lettre marquée en gras, dont l'explication suit le tableau.

Facteurs à prendre en compte dans l'établissement des délais

Le directeur de la Législation doit être avisé **avant midi** de l'intention d'imprimer le projet en bon à tirer. Toutes les corrections, **en français et en anglais**, doivent parvenir au Bureau du Conseil privé au moins sept jours ouvrables avant la réunion au cours de laquelle le Cabinet examinera le projet de loi. Et les réunions de ce type ont normalement lieu le mardi. Les réviseurs redactoires apposent alors les corrections et les modifications le lendemain matin et transmettent la copie de référence au Service d'automatisation au plus tard à midi. Le bon à tirer sera alors prêt le jour suivant la saisie des corrections.

Bon à tirer et révisions éventuelles

Le directeur de la Législation doit être avisé **avant midi** de l'intention de réimprimer le projet en bon à tirer. Les corrections, **en français et en anglais**, doivent parvenir au réviseur redactoires en chef le même jour **avant 17 heures**. Les réviseurs redactoires apposent alors les corrections et modifient les modifications le lendemain matin et transmettent la copie de référence au Service d'automatisation au plus tard à midi. Les nouvelles épreuves seront alors prêtes le jour suivant la saisie des corrections.

Révision et réimpression

Le directeur de la Législation doit être avisé **avant midi** de l'intention d'imprimer le projet. Tous les documents (le projet de loi, le sommaire, les notes explicatives et, le cas échéant, la table analytique), saisis sur support WordPerfect, **en français et en anglais**, seront transmis au Service d'automatisation au plus tard à midi. Les épreuves seront alors prêtes le jour suivant.

Première impression

Quels sont les délais d'impression ?

○ COMMENT LES PROJETS SONT-ILS IMPRIMÉS ET DIFFUSÉS ?

- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE
 - 3.4 Comment les projets de loi sont-ils redigés ?

Il importe de tenir compte des délais nécessaires à l'im-

pression d'un projet de loi dans la détermination du moment où il

sera soumis à l'approbation du Cabinet.

Dans la plupart des cas, le projet de loi est imprimé à trois reprises. Chaque version imprimée est appelée « épreuve ».

L'épreuve en bon à tirer du projet doit parvenir au Bureau du Conseil

privé au moins sept jours ouvrables avant la réunion au cours de laquelle le Cabinet l'examine.

Le concordat avec les charges de projet, qu'il est temps d'y procéder. Le Service d'automatisation ou encore des prêts à photographe fournis par le Service de révision redactionnelle. Les données fournies par le Service de révision redactionnelle. Les données utilisées pour la première impression proviennent des rédacteurs du projet. Pour les impressions subsequentes, le Service de révision

redactionnelle établit une copie de référence où sont consignées les corrections apportées par les législateurs; ces corrections sont ensuite saisies par le Service d'automatisation, puis le projet est réexpédié à l'imprimeur.

Voici un résumé des étapes de l'impression et un aperçu des délais normalement requis pour chacune d'elles.

Quelles sont les étapes normales de l'impression ?

- l'impression du projet de loi en bon à tirer (si possible sur support informatique) ;
- comme il figurera dans les lois publiées, sa rédaction ne devrait pas appeler de changements une fois le projet de loi adopté, on utilisera l'indicatif présent et le terme « texte » sera préféré à « projet » ou « loi ».

taire du Bureau du Conseil privé au moins une semaine avant au Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire.

- le ministre responsable doit le faire parvenir aux législateurs et

• il est rédigé en français et en anglais;

dactylographiées à simple intervalle dans chaque langue; de loi et ne doit pas, en règle générale, dépasser deux pages

- sa longueur doit être proportionnelle à la longueur du projet confidentiel du Cabinet;

des rapports de décision ou de quelque autre renseignement de loi doit contenir aucune mention des décisions du Cabinet,

• il ne doit pas, en règle générale, dépasser deux pages

- c'est un résumé clair, factuel et impartial de l'objet du projet de loi et de ses principales dispositions;

réécriture : rédaction du sommaire ;

On tiendra compte des lignes directrices suivantes dans la

Lignes directrices

en regard du texte du projet de loi.

notamment le texte original des dispositions abrogées ou modifiées sommaire, mais seulement pour la première lecture. Elles donnent loi. Ce sont les législateurs qui les redigent. Elles figurent à la suite du détail des modifications apportées aux lois existantes par le projet de

L'autre type de notes, de nature plus technique, donne le

de loi, une fois celle-ci adoptée.

parlementaires et le public. De plus, elle figurera en regard du texte de droite. Elle vise à améliorer la compréhension du texte par les remet aux législateurs. Elle est imprimée en regard du projet, sur la page cette note est préparée par le ministre responsable du projet qui la résume général du contenu du projet de loi. Appelée « sommaire », il y a deux types de notes explicatives. Le premier est un

Sortes de notes

o QUE SONT LE SOMMAIRE ET LES NOTES EXPLICATIVES ?

3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

- l'affirmation que le déclarant a lu les dispositions applicables de la Loi sur les secrets officiels (notamment l'article 4);
- l'engagement de ne pas reproduire ni communiquer les renseignements;
- l'engagement de respecter les mesures de sécurité prescrites;
- l'engagement de n'utiliser les renseignements que de manière autorisée.

accès à des renseignements confidentiels;

- Aucun avantage-project de loi ne peut étre obtenu par sonne ne faisant pas partie de la fonction publique fédérale sans l'autorisation préalable du Cabinet, laquelle pourra étre obtenue ne portent que sur des questions d'orientations, même de façon détaillée, et que celles-ci ont déjà été divulguées ou que le ministre responsable a autorisé la tenue de ces discussions.
 - Cette autorisation n'est toutefois pas requise si les discussions ne portent que sur des personnes consultées en cas de consultation extrême, à ce que les personnes consultées s'engagent, en prenant serment par exemple, à garder le secret. Elles devraient également s'engager par écrit à remettre sur demande tout exemplaire d'avant-projet de loi en leur possession. Ces divers engagements peuvent figurer sur le même document, mais doivent comporter :

On retiendra les points suivants :

d'en faire part au public.

L'avant-projet de loi est un document confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada et, à ce titre, il est protégé par l'article 69 de la Loi sur l'accès à l'information et l'article 39 de la Loi sur la preuve au Canada. Il est généralement classe secret et doit être conservé dans un endroit sûr et accessible uniquement aux personnes autorisées. L'opportunity de communiquer un avant-projet de loi à des fonctionnaires soulevé des questions aussi importantes que difficiles. Tout incident peut en effet entraîner des conséquences graves pour le ministre responsable et pour l'ensemble du gouvernement. La nécessité de consultations extérieures, en vue d'une mesure législative de meilleure qualité, doit être appréciée au regard de la volonté bien légitime des dirigeants de mûrir leur pensée avant

PROJETS ?

- QUELLES SONT LES RÈGLES DE CONFIDENTIALITÉ A RESPECTER QUANT AUX AVANT-

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

Les deux versions de chaque sont expédiées simultanément aux chargés de projet. Il arrive toutefois que les contraintes imposées par la charge de travail de chacun des législateurs simultanément aux chargés de projets. Il arrive toutefois que les deux versions de chaque sont expédiées aux dossiers dont il est chargé à titre de premier rédacteur.

A la lumière du consensus dégagé à la réunion ou des observations formulées sur la dernière ébauche, et sous réserve de leurs autres priorités, les législateurs préparent une nouvelle ébauche. Puis, il y aura d'autres rencontres et d'autres ébauches, autant qu'il en faudra pour permettre la production d'un texte qui satisfasse tous les intervenants et en particulier le ministre responsable.

La navette rédactionnelle

Les deux législateurs pourront également consulter les autres sections et secteurs du ministère de la Justice. Ces consultations leur permettent de vérifier certains points de droit qui peuvent survenir en cours de rédaction (► 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ? Qui consulter ?).

Les deux législateurs se consultent, après chaque réunion, pour se mettre d'accord sur la meilleure façon de donner suite aux instructions. Ils soumettent leur texte aux jurilinguistes et aux seurs redactionnelles, qui leur feront de nombreux commentaires et suggestions visant à améliorer le texte sur les plans de la grammaire, de la syntaxe, du style, de l'agencement des dispositions, de leur cohérence, etc.

La préparation des ébauches

Bien entendu, les membres de l'équipe de travail peuvent, surtout si le dossier est avancé, convenir, à la réunion même, de tel ou tel changement ou amélioration, terminologique ou juridique. Les progrès dus à l'information du processus de rédaction facilitent grandement, à cet égard, la tâche des législateurs.

Rediger à plusieurs constitue une entreprise hasardeuse. Il faut en effet accorder aux législateurs et autres intervenants de la Section de la législation le temps nécessaire pour trouver la formulation et la terminologie qui conviennent.

Généralement, la rédaction ne se fait pas en cours de réunion.

rédaction des lois ?)

ment et judiciairement (► 3.2 Quel est le rôle de chacun dans la caractére bilingue des réunions ne pose d'ailleurs aucun problème puisque le choix des fonctionnaires ministériels a été fait sérieusement et judiciairement). Les législateurs posent leurs questions ou for-mulent leurs commentaires dans la langue de leur choix. Le caractère bilingue des réunions ne pose d'ailleurs aucune difficulté. De même, les législateurs possètent leurs questions ou formulent leurs commentaires, ainsi que toute documentation pertinente, en français et en anglais. Les charges de projet fournit donc leurs instructions et dérouler dans les deux langues officielles.

Les réunions devraient se dérouler dans la législation fédérée existante.

Les législateurs possètent alors toutes les questions qu'ils estiment utiles à leur bonne compréhension des principes et objectifs du projet de loi. Les réponses des charges de projet précisent l'intention du ministre et permettent aux législateurs de proposer soit des solutions de rechange, soit des solutions plus simples ou plus compatibles avec la législation fédérée existante.

Il se peut aussi que l'on ait déjà transmis ces instructions aux légitimes et que le but de cette première rencontre soit d'étudier et de commenter une première ébauche du projet. Le processus doit, à ce regard, être envisagé avec souplesse.

La première rencontre fournit aux chargés de projet l'occasion de donner aux rédacteurs — et d'expliquer et commenter —, verbalement ou par écrit, les instructions de rédaction.

Déroulement des rencontres de travail

Les légitimes encouragent les chargés de projet à être critiques dans leur examen des ébauches qu'ils leur soumettent. Il s'agit de construire, avec l'appui de chacun des intervenants, un texte qui répondra aux besoins du gouvernement et aux attentes des Canadiens et Canadiennes.

Il est important de garder à l'esprit que, en cas de contradiction judiciaire, les tribunaux appliquent et interprètent également les deux versions des textes de loi fédérale. D'où l'importance de très bien s'assurer qu'elles sont toutes deux le reflet fidèle des intentions de deux versions des textes de loi fédérale.

Les légitimes prennent tous les moyens pour assurer la réalisation de deux versions qui, bien que différentes à certains égards sur

le plan de la forme, sont absolument identiques quant au fond. Mais ces efforts démeurent vain si les fonctionnaires ministériels, qui mieux que quiconque connaissent le point de vue et la perspective de leur ministre, refusent ou omettent de s'adonner sérieusement au même exercice.

Les fonctionnaires ministériels ne doivent surtout pas

► ○ Qu'est-ce que la corédition ?

Les fonctionnaires ministériels ne doivent surtout pas commettre l'erreur de limiter leur examen à une seule version, en tenant pour acquis que la seconde en sera nécessairement le reflet exact. Chacune doit donc être examinée soigneusement par le ministère responsable, qui devra s'assurer que ses orientations et ses efforts démeurent cohérents avec celles de son collègue ministère.

AVANT chaque rencontre, les fonctionnaires ministérielis et, en particulier, les conseillers juridiques étudient les deux versions de l'ébauche pour s'assurer que toutes deux reflètent bien les orientations arrêtées par leur ministre et avalisées par le Cabinet, et pour repérer tout problème d'ordre juridique ou autre qu'elles pourraient comporter. Ils prennent le temps de consulter leurs commentaires à cet égard.

Préparation des rencontres de travail

Il est indispensable que les deux législateurs participent activement et avec beaucoup d'ouverture d'esprit aux discussions au cours desquelles seront exposées et expliquées, avec tout le détail voulu, les positions et points de vue du ministre responsable, de même que les problèmes et situations auxquels le projet de loi est censé appartenir des solutions.

Seules des raisons sérieuses justifieront l'absence de l'un des deux législateurs, comme l'urgence extrême dans un ou plusieurs autres séances du ministre responsable.

Les deux législateurs participent à toutes les réunions. Y participant aussi les charges de projet et, le cas échéant, d'autres fonctionnaires ministérielis.

Qui participe aux rencontres de travail ?

Le premier législateur, après consultation de son collègue sur ses dates de disponibilité, convoque les rencontres de travail.

Les rencontres de travail

o Qui est-ce que la navette rédactionnelle ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

En règle générale, il est à déconseiller de remettre aux législateurs des instructions de rédaction sous forme d'avant-projet de loi. Loin d'accélérer le processus, cette pratique risque fort de l'alourdir. Il importe à cet égard de faire confiance aux législateurs, dont c'est la spécialisation : les charges de projet facilitent ainsi grandement le processus.

Le texte de loi rédigé par quelqu'un qui n'en a pas l'habitude pourra receler des erreurs de fond et de forme que le législateur repérera, puis corrigera. Il n'est en effet jamais facile de changer la formulation d'un texte qui a déjà fait l'objet de multiples compromis et qui, aux yeux d'un certain nombre d'intervenants, représente desormais la seule ou la meilleure façon d'exprimer les choses. Il peut toutefois se présenter des situations où il sera utile de remettre aux législateurs pourvu qu'ils puissent apporter à ces textes de loi existants, à condition qu'elles ne comportent aucunе complication particulière. Il en va de même du projet de loi visant à mettre sur pied un organisme ou une structure ayant pour modèle d'autres textes de loi.

Peuvent-elles prendre la forme d'un projet de loi ?

3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

- les mesures transitoires à prendre pour faciliter la mise en
 - la fagon de traiter les mandements à la loi;
 - les modifications à apporter à d'autres lois;

La qualité des instructions de rédaction déterminera dans une large mesure le respect du calendrier fixé pour la réalisation du projet, ainsi que la qualité du texte de loi qui en resultera. C'est pourquoi il est important de les assujettir à un certain nombre de règles.

Les instructions se r茅portent le plus compl猫tes possibles. Elles renvoient 脿 l'茅tat des orientations et d茅cisions minist茅rielles bien arr芒t茅es, 脿 l'exclusion de toute forme de velleit茅 ou de sp茅culatiion plus ou moins d茅finie. Elles n'ont pas 脿 compoter tous les d茅tails qui pourraient s'avancer pertinents par la suite; ceux-ci pourront 脿tre mis au point 脿 l'occasion des 茅changetes qui auront lieu dans le cadre de l'examen des 茅bauches successives.

Sur le plan de la forme, pourvu qu'elles soient claires et concises, les instructions ne sont assujetties à aucune règle de présentation particulière. Elles ne doivent surtout pas être vagues ou incomplètes au point de force les législateurs à suppléer aux carences des objectifs et orientations.

Dans le cas d'un projet de loi long et complexe, les premières instructions sont communiquées aux législateurs par écrit. Par la suite, elles leur seront transmises de vive voix à l'occasion des rencontres de travail destinées à mettre au point la tenue du texte de loi en vigueur.

Faut-il les transmettre par écrit ?

- les difficultés d'ordre juridique qui se posent;
 - les modèles législatifs pertinents;
 - les mesures réglementaires envisagées;
 - modalités de mise en oeuvre;
 - les objectifs précis du ministère responsable, ainsi que leurs détails, avec documents à l'appui, portant notamment sur :
 - les problèmes à régler et les solutions à proposer;
 - le contexte des mesures envisagées;
- Les instructions composent des renseignements complets et

Quel contenu-elles ?

Non seulement les instructions sont un outil indispensable pour le légiste, mais elles fournissent au ministère responsable place et de produire un ensemble cohérent de mesures à prendre l'occasion de bien refléchir aux propositions qu'il souhaite mettre en pour y parvenir.

Quel est leur but ?

- Comment obtenir l'approbation du Cabinet ?).
 - ◀ 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?
- Ces instructions sont d'autant plus importantes que celles annexées à la note au Cabinet sont normalement, en dépit du soin qu'on a pu mettre à les rédiger, trop générales pour suffire à la tâche que le ministre responsable ait à faire à la demande d'approbation. Ces instructions doivent être fournies aux légistes les propositions que le ministère responsable a fait approuver par le Cabinet.

Qui donne les instructions redactionnelles ?

- COMMENT LES INSTRUCTIONS SONT-ELLES DONNÉES ?

-
- 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

○ QUAND COMMENCE LA REDACTION ?

3.4 Comment les projets de loi sont-ils redigés ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

La note au Cabinet, confirmée par le rapport de décision, a pour effet d'autoriser la Section de la législation à rédiger un projet de loi. On peut donc dire que l'obtention de cette décision constitue le préalable à l'intervention des légistes.

Il faut préciser que les circonstances font parfois que les légistes commencent à rédiger avant cette étape. Le directeur de la législation décidera, en consultation avec le Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire, s'il est à propos de le faire.

Le directeur de la législation attribue les dossiers une fois que les mesures proposées par un ministre ont reçu laval du Cabinet. Chaque dossier est attribué à deux législateurs : l'un est responsable de la version française et l'autre de la version anglaise. Exceptuellement, il arrive que plusieurs équipes de redacteurs se voient confier le soin de rédiger certains projets de loi de grande envergure.

Le choix est déterminé notamment par :

- la complexité, la nature et l'urgence du projet en cause.
- la charge de travail et l'expérience des législateurs.

Rappelons que si la Section de la législation n'encourage pas la spécialisation par domaine ou par portefeuille, un législateur pourra se voir attribuer un projet en raison de son expérience dans le domaine ou dans un domaine connexe.

○ COMMENT LES DOSSIERS SONT-ILS ATTRIBUÉS ?

3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

● CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

Conclusions sur un des atouts de la corédition : chaque projet de loi est soignueusement pensé et rédigé par deux législateurs responsables du dossier, les deux législateurs doivent, du début à la fin du processus, collaborer très étroitement, de sorte que le projet ne peut qu'y gagner en qualité.

Avantage de la corédition

Le second rédacteur établit alors sa version à partir des documents du Cabinet, des instructions et renseignements communiqués par les chargés de projet et du plan de texte que le rédacteur principal et lui-même ont établi ensemble.

En règle générale, le premier rédacteur prépare sa version d'abord, puis la remet au second rédacteur qui lui communiquera ses commentaires. Le premier rédacteur sera souvent appelé, à cette étape, à modifier son texte pour préciser sa pensée ou à y apporter divers changements de nature à en améliorer la qualité.

S'assurer qu'il correspond bien au sién.

Le premier rédacteur coordonne l'ensemble des activités liées à la préparation du projet de loi, mais il n'est pas l'unique responsable du dossier et il ne doit pas être considéré comme tel. Chacun est appelé à examiner le texte de l'autre, à le commenter et à s'assurer qu'il correspond bien au sién.

Le premier rédacteur coordonne l'ensemble des activités liées à la préparation du projet de loi, mais il n'est pas l'unique responsable du dossier et il ne doit pas être considéré comme tel. Chacun est appelé à examiner le texte de l'autre, à le commenter et à s'assurer qu'il correspond bien au sién.

Fonctionnement de la corédition

nécessaire qu'elles soient parallèles au niveau des lignées ou autres sous-divisions.

Bien que les deux versions compotent les mêmes titres et rubriques, les mêmes articles et les mêmes paragraphes, il n'est pas de l'autre.

En corédition, aucune des deux versions n'est la traduction d'une autre. Le texte de départ n'est pas, contrairement à ce qu'il se passe en traduction « classique », immuable : le corédacteur amène son collègue à modifier et à améliorer son texte.

Chacune reflète l'intégralité des institutions ministerielles, dans le plus grand respect des règles propres au génie de la langue dans laquelle elle est rédigée, ainsi que de la réalité bilinguïque canadienne. En corédition, aucune des deux versions n'est la traduction d'une autre.

But de la corédition

La corédition est une technique de rédaction en contexte de bilingualisme maintenant bienancré au fédéral et qui a depuis longtemps fait preuve de son efficacité. Elle a été mise au point en 1978 pour mettre fin à une situation qui caractérait mal avec le statut d'égalité des deux langues officielles consacrée par la Loi sur les langues officielles, puis par la Charte canadienne des droits et libertés. Cette situation plagiait la version française dans une position d'inériorité en la reléguant au statut de simple traduction réalisée à partir de la version originale anglaise (► 1.1 Aperçu général de la législation). Quel est le cadre de l'intervention législative ?

Histoire de la corédition

Parce que tous les projets de loi sont rédigés par une équipe de deux législateurs — l'un étant responsable de la version française et l'autre de la version anglaise —, la technique de rédaction pratiquée à la Section de la législation est appelée **corédition**.

• QU'EST-CE QUE LA CORÉDITION ?

3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE
- 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

Suivant l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, les lois fédérales doivent, sous peine d'inconstitutionnalité, être adoptées, publiées et imprimées simultanément en français et en anglais. Il faut par ailleurs se rappeler que, les deux versions étant égale valeur, les tribunaux interpréteront et appliqueront chacune d'elles, d'où l'importance de s'assurer que toutes deux soient le reflet fidèle des intentions gouvernementales.

○ POURQUOI LES LOIS DOIVENT-ELLES ÊTRE BILINGUES ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

- L'impression.

En conclusion, pour toute question sur la priorité à donner à un projet de loi, on consultera le directeur de la législation parlementaire qui secrétariat de la législation et de la planification parlementaire qui pourront, de concert, en décider.

- le travail de réécriture et de comparaison des deux versions; les autres intérêssés;
- le travail de rédaction, pour le législateur, et de lecture, pour
- la charge de travail des législateurs;
- les consultations auxquelles compte se livrer le ministère;
- le calendrier du ministère responsable du projet;
- le nombre de ministères intéressés;
- les priorités législatives du gouvernement; taire);

Loi est-elle adoptée au Parlement ? ○ Le calendrier parlementaire

- le calendrier parlementaire (► **3.6 Comment un projet de**

Parmi les éléments dont il faut tenir compte, on retiendra :

obtenir un texte correct et efficace.

Une fois sensibilisés aux exigences de la rédaction législative, ils chargés de projet discutent avec les législateurs le calendrier envisagé. Avant de faire projections et promesses à ce sujet, les chargés de la qualité du texte et encoye moins de son efficacité.

Le temps requis pour la rédaction d'un projet de loi varie en fonction de la nature et de la complexité du sujet traité, de la qualité dans tous les cas, que les législateurs disposent d'un minimum de temps pour accomplir un travail acceptable, sans quoi ils ne peuvent ainsi que des imprécisions politiques propres à sa genèse. Mais il faut, des instructions et des commentaires régus des charges de projet, informations matériels doit être pris en compte. Et, malgré le progrès d'exemplaires d'un texte de cent pages en quelques minutes.

Il est une constante que les législateurs déploient : le manque de temps dont ils disposent pour rédiger un projet de loi. On oublie trop souvent qu'un projet de loi est un peu comme un livre : une fois les grandes lignes arrêtées, il faut encore l'écrire et le publier ! Le processus matériel doit être pris en compte. Et, malgré le progrès informatique, on n'imprime pas plusieurs centaines, voire milliers,

○ COMMENT PRÉVOIR LES DÉLAIS DE RÉDACTION ?

-
- **CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE**
 - **3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?**

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

○ PEUT-ON MODIFIER L'ÉNONCÉ DE LA DÉCISION ?

3.4. Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

En cours de rédaction, il arrive que surgissent des difficultés que le Cabinet n'a pas prévues. Il y a deux fagots d'obtenir la modération des instructions redactionnelles.

On peut préparer une note supplémentaire pour le Cabinet. On aura recours à cette procédure en cas de changement substantiel de l'objectif ou des orientations, ou encore en cas d'adjonction ou de suppression importante par rapport à la mesure initialement envisagée. Il en va de même si l'on modifie de façon considérable le montant des sommes à dépenser ou à lever au titre du projet.

Si les écarts entre l'objectif approuvé et le projet sont mineurs ou de nature purement matérielle, on signera les changements au Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire du Bureau du Conseil privé. Celui-ci en avisera le Cabinet au moment où celui-ci décidera de l'introduction du projet au Parlement.

○ QUELLE EST LA PORTEE DE L'ENONCE DE DECISION SUR LA REDACTION ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIERE LEGISLATIVE
3.4 Comment les projets de loi sont-ils redigés ?

Les instructions redactionnelles de la note au Cabinet constituent à la fois le fondement et le cadre du projet de loi. Elles servent donc assez larges pour que les législateurs puissent donner suite aux objectifs exprimés et fournir le détail de la mesure législative (► 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?). Comment obtenir l'approbation du Cabinet ?).

Le présent chapitre explique en détail la filière législative. On a vu que le processus s'ouvre par une décision du Cabinet autorisant, conformément aux instructions qu'elle comporte, la rédaction d'un projet de loi.

La Section de la législation du ministère de la Justice est chargée de la rédaction de tous les projets de loi émanant du gouvernement. Elle est composée de conseillers juridiques spécialisés en rédaction législative, de jurilinguistes et du personnel de soutien. Elle comporte également un bureau satellite au ministère des Finances, chargé de la rédaction des projets de nature fiscale. Son directeur relève du premier conseiller législatif, qui est également responsable de la Section de la réglementation et du Service de révision législative du premier conseiller législatif, qui est également responsable du Service d'automatisation.

C'est ici que les charges de projet, qu'ils soient ou non conséillers juridiques auprès du ministre responsable du projet, jouent l'essentiel de leur rôle (► 3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois?). Ils fourniscent aux législateurs la matière — contexte, détails, objectifs, documentation et autres renseignements techniques — nécessaires à la rédaction d'un texte de loi qui soit conforme à la fois à la décision du Cabinet et aux objectifs poursuivis par le ministère. Ils analysent et commentent chacune des modifications proposées par la législation de la section du cours de la session.

Une fois redigé, le projet est imprimé et expédié au Cabinet pour approbation et dépôt au Parlement.

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE
- 3.3 Comment les objectifs légaux sont-ils déterminés ?
- QUELLES SONT LES RÈGLES DE CONFIDENTIALITÉ A RESPECTER QUANT A LA NOTE ?
- Les notes au Cabinet et les rapports de décision sont des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada et, à ce titre, sont protégés par l'article 69 de la Loi sur l'accès à l'information et l'article 39 de la Loi sur la preuve. Ils portent la cote « secret » et doivent être gardés en sécurité. Il est interdit de les photocopier et ils doivent être remis au Bureau du Conseil privé après usage. Celui-ci effectue des vérifications périodiques auprès des ministères qui en ont en leur possession. Les avant-projets de note obéissent aux mêmes règles.
- Le Bureau peut permettre au vérificateur général d'avoir accès à la partie « Analyse » de la note qui propose d'engager des fonds publics (► 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?). Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant aux avant-projets ?).

- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE
- 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?
- QU'EN EST-IL DES MESURES DÉCOULANT DU BUDGET ?
- Les mesures législatives découlant du discours du budget, qu'elles y soient mentionnées ou qu'elles en découlent implicitement, ne sont pas assujetties aux mêmes formalités, notamment quant à la note au Cabinet. On tiendra pour acquis que celui-ci a validé les mesures budgétaires et leurs conséquences.
- La Section de la législation est donc directement saisie par le ministère des Finances des mesures législatives à rediger.

décision du comité, ledquel est soumis à l'examen et à l'approbation
Si celui-ci donne son aval au rapport, on prépare alors un
rapport de décision qui reprend les recommandations de la note et
intègre tous changements apportés à l'une ou l'autre étape.
Des exemplaires du rapport de décision sont ensuite expédiés
à l'agent de liaison du ministère et au premier conseiller législatif. La
rédaction du projet peut alors commencer ↳ 3.4 Comme nt les
projets de loi sont-ils rédigés ? ○ Quand commence la rédac-
tion ?).

la proposition et sur l'opportunité d'en saisir le Cabinet. En cas de décision favorable, le secrétaire du comité prépare le rapport de la proposition et discute avec le bien-fondé de la proposition au comité du Cabinet, la discussion porte sur le bien-fondé de tous les ministres.

Elle est généralement déferée à un comité du Cabinet, plus rarement au Cabinet lui-même, après avoir été imprimée et diffusée. Considérant que le responsable du portefeuille en cause.

Une fois rédigée, la note au Cabinet est signée par le ministre responsable et déposée auprès du fonctionnaire du Bureau du Conseil privé responsable du portefeuille.

Dépot et approbation de la note au Cabinet

Une bonne façon de procéder est d'utiliser une note déjà rédigée : ici encore, l'agent de liaison pourra se révéler un collaborateur précieux.

On trouve dans chaque ministère un agent de liaison avec le Cabinet qui mettra à la disposition des charges de projet un exemplaire à jour du guide de rédaction. Il pourra également vérifier la conformité du projet de note. Ce guide comporte en outre des renseignements utiles sur la façon d'aborder les questions financières liées au projet.

Cabinet qui mettra à la disposition des charges de projet un exemplaire à jour du guide de rédaction. Il pourra également vérifier la conformité du projet de note. Ce guide comporte en outre des renseignements utiles sur la façon d'aborder les questions financières liées au projet.

Où obtenir de l'aide pour rédiger la note ?

Trop peu de détails est aussi dangereux : s'ils ne disposeront pas de forme d'un avant-projet de loi.

Peuvent receler. On évitera, pour les mêmes raisons, de leur donner que d'instructions très vagues, les charges de projet et les législateurs pourraient oublier certains aspects secondaires, ou encore se voir mentales dont les répercussions n'ont pas été pesées convenablement par les responsables du projet. Beaucoup de temps peut aussi être perdu lorsqu'une question essentielle est posée sans réponse.

et empêchent les législateurs de découvrir les lacunes que les objectifs
Des instructions trop détaillées imposent un carcan trop strict

l'importance qu'il convient de leur consacrer.

qu'elles formulent correctement ces objectifs et grandes lignes; d'où
un projet de loi. Elles peuvent tenir en trois ou quatre pages pourvu
et donner les grandes lignes qui permettent aux législateurs de redigier
Les instructions doivent refléter l'essentiel des objectifs visés

Les instructions de rédaction

de communication, et le bureau du ministre qui rédige l'avvis.
des communications du ministre qui redigent les synopses et plan
ministre entend y répondre. Ce sont les fonctionnaires responsables
médias et du public aux mesures proposées, et de la façon dont le
Il s'agit de donner ici un aperçu de la réaction prévue des

Les synopses et plan de communication et avis du ministre

être le résultat.
Il est bon de faire état des consultations tenues, quel qu'en soit
de chacune — et de celle qui est proposée.
contexte, des solutions possibles — y compris l'incidence financière
exprimer d'opinion, mais présenter un exposé fouillé et objectif du
comprendre en détail la question soulevée. Elle ne devrait pas
L'analyse permet aux conseillers et analystes du ministre de

L'analyse

nexe [...]
ressé] et conforme au aux instructions figurant à l'an-
ministre responsable et tout autre organisme inter-
soit autorisée à rediger [...] en consultation avec [le
la Section de la législation du ministre de la Justice
[...].

Il est proposé que :

suit :

qui a trait à la rédaction d'un projet de loi, est formulée comme l'opinion et ses observations. La principale recommandation, en ce des avantages de celle-ci. C'est le seul endroit où il exprime son réponse qu'il se propose d'y apporter, avec un exposé des coûts et responsable donne à ses collègues un aperçu de la question et la Il s'agit d'un texte de trois pages dans lequel le ministre

La recommandation ministérielle

du ministre.

redaction, les synthèses et plan de communication, ainsi que l'avise teriale et l'analyse. Sont annexes à la note les instructions de rédaction. Elle comporte deux parties : la recommandation ministérielle privée formulée dans La note au Cabinet : guide de Conseil

La note doit être rédigée selon les instructions du Bureau du

Contenu de la note au Cabinet

conjointement une seule et même note.

ministères, que les ministres intéressés s'entendent pour déposer il est également possible, lorsqu'une mesure regarde plusieurs

détailée à respecter quant à la note ?).

rédiger le projet de loi (► o Quelles sont les règles de conflit- instructions qui, une fois approuvées par le Cabinet, permettent de ministre propose une intervention législative, la note comportera les une intervention législative et les solutions qu'il propose. Si le prendre. Elle lui servira à décrire le contexte de la situation appellant d'obtenir l'appui de ses homologues sur les mesures législatives à tions et d'objectifs législatifs. Elle permet au ministre qui la présente La note au Cabinet est l'outil essentiel en matière d'orienta-

La note au Cabinet

o COMMENT OBTENIR L'APPROBATION DU CABINET ?

-
- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE
 - 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

- les conséquences du projet de loi pour le public,
- la nature des consultations (sur un aspect spécifique ou récurrent),
- leur faisabilité (contraintes financières ou de temps),
- les intérêts régionaux et nationaux;
- une décision initiale sur les objectifs et l'étendue des consultations facilitera une bonne compréhension de leur raisonnement nécessaire seront communiquées de façon et en temps utiles aux participants, afin que leur participation soit efficace, et on soulignera le style et évitera tout jargon bureaucratique;
- les renseignements nécessaires seront communiquées de façon et en temps utiles aux participants, afin que leur participation soit efficace, et on soulignera le style et évitera tout jargon bureaucratique;
- on informera les participants du progrès des consultations tenus des contraintes liées à la confidentialité, on fera partie des effets concrètes de leur appui sur le projet.

- critères suivants :
- la portée de l'appport du public sera déterminée par les délais raisonnables, compte tenu de leurs coûts pour le public et l'administration;
 - elles seront menées franchement et ouvertement dans des possibles;
 - leur nécessité et le public cible seront déterminés dès que consultées ;

Voici maintenant les grands principes qui devraient guider les règlement l'unanimité.

- la reconnaissance du fait qu'elles n'entraînent pas nécessairement l'unanimité;
- leur utilité dans le processus d'élaboration des objectifs et dégager des compromis;
- une bonne compréhension du besoin d'en arriver à une solution acceptable pour chacun, d'où la nécessité de dégager des compromis;
- un résultat mutuel des intervenants;
- une bonne compréhension de leur but;

utiles :

Voici les principaux éléments essentiels à des consultations gouvernement.

Les consultations publiques constituent une étape essentielle de la filière législative, surtout si le projet touche directement les administrateurs. Elles ont lieu une fois les consultations internes terminées, et en même temps que celles visant les autres niveaux de gouvernement.

Le public

Ces administrations doivent être consultées à l'égard de tout projet qui risque d'avoir des conséquences sur l'exercice de leurs attributions ou encore sur les services qu'ils dispensent à leurs administrateurs.

Les administrations provinciales, territoriales et autochtones

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

ainsi que du Service juridique du Conseil du Trésor, les intentions manifestées à cet égard par le ministre responsable. Il est de la plus haute importance que toute modification législative en ce sens passe l'objet d'une étroite concertation.

On consultera la Section du droit des autochtones sur toute disposition d'un projet de loi touchant les droits et obligations des autochtones.

La Section du droit des autochtones

Suivant la sorte de mesure législative voulue, le ministère responsable demandera le soutien d'autres services spécialisés du ministère. On songera par exemple à la Section du contentieux civil. Là encore, c'est le conseiller juridique ministériel qui pourra guider son client dans les consultations à effectuer.

Il est important de collaborer, dans l'élaboration des objectifs

et orientations, les ministères et organismes fédéraux que le projet peut intéresser. Le ministre responsable consultera ainsi les autres ministères et organismes fédéraux que le projet peut étre approuvée à la Loi sur les Indiens sans que le ministre des Finances. De même, aucune modification, si mineure soit-elle, ne peut être approuvée sans que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien n'ait été consulté et n'ait donné son accord (► 3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ? ○ Comment obtenir l'approbation du Cabinet).

Les autres ministères et organismes fédéraux

Autres secteurs

3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

On consultera la Section du droit des autochtones sur toute disposition d'un projet de loi touchant les droits et obligations des autochtones.

La Section du droit des autochtones

Suivant la sorte de mesure législative voulue, le ministère

responsable demandera le soutien d'autres services spécialisés du ministère. On songera par exemple à la Section du contentieux civil. Là encore, c'est le conseiller juridique ministériel qui pourra guider son client dans les consultations à effectuer.

Il est important de collaborer, dans l'élaboration des objectifs

et orientations, les ministères et organismes fédéraux que le projet peut étre approuvée à la Loi sur les Indiens sans que le ministre des Finances. De même, aucune modification, si mineure soit-elle, ne peut être approuvée sans que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien n'ait été consulté et n'ait donné son accord (► 3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ? ○ Comment obtenir l'approbation du Cabinet).

Avant de déroger par voie législative à la Loi sur l'accès à l'information ou à la Loi sur la protection des renseignements personnels, il faut soumettre à l'approbation de la Section du droit à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, le Code civil.

La Section du droit à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels

La Section du Code civil a été mise sur pied à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau Code civil du Québec. Elle a un rôle primordial à jouer pour voir à proposer à la législation fédérale les changements qu'impose le nouveau code. Elle peut, en outre, contribuer à l'ensemble de l'administration fédérale sur tout ce qui touche la protection des renseignements personnels.

La Section du Code civil

Cette section est l'autorité à consulter sur toute question touchant la juridiction et la magistrature fédérales. On devrait lui faire part de toute mesure législative susceptible de répercussions sur la compétence ou la charge de travail des tribunaux fédéraux existants, ou encore sur les dispositions de leur loi constitutionnelle, par exemple la Loi sur la Cour suprême, la Loi sur la Cour fédérale ou la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt.

Le Service des affaires judiciaires

La détermination des orientations régissant le droit pénal fédéral relève de la Section de la politique en matière de droit pénal. C'est donc aux spécialistes de cette section que les conseillers juridiques des services juridiques ministériels et ceux de la Section de la législation doivent faire appel pour toute question propre au domaine du droit pénal fédéral.

La Section de la politique en matière de droit pénal

La Section du droit administratif

La réalisation des projets de loi nécessite souvent le recours aux services spéciaux de la Section du droit constitutionnel et international. C'est d'abord et avant tout la question du partage des pouvoirs entre le législateur fédéral et le législateur provincial qui impose que l'on passe appel aux conseils des dispositions législatives. Il n'est donc pas surprenant que beaucoup de dispositions législatives d'une organisation et au fonctionnement des administrations publiques. Il faut donc pas surprendre que beaucoup de responsabilité de l'application des principes du droit administratif à l'administration publique soit dévolue à la section du droit administratif. La section du droit administratif est en mesure de fournir les conseils voulus aux services juridiques ministériels et à la Section de la législation sur toute question ou tout problème découlant de l'application des principes du droit administratif à l'administration publique.

Le droit administratif est l'ensemble des règles relatives à domaine particulier du droit public. La section du droit administratif est donc chargée de l'application des principes, notions et concepts relevant de ce domaine particulier du droit public.

La section du droit administratif est en mesure de fournir les conseils voulus aux services juridiques ministériels et à la Section de la législation sur toute question ou tout problème découlant de l'application des principes du droit administratif à l'administration publique. Ainsi, son concours peut sauver précieux lorsqu'il s'agit de mettre en place un nouvel organisme public ou un nouveau mécanisme administratif. La section a établi une liste de points de repère à l'intention de ceux qui participent à l'élaboration de mesures administratives ou à la modification des rouages existants. Elle donne enfin des avis sur différents aspects de la réglementation comme la mise en oeuvre de mécanismes administratifs et le contrôle de leur application.

La Section du droit constitutionnel et international

L'application et l'interprétation de la Charte constituent le domaine juridique à propos duquel la consultation est le plus de mise, d'autant que la moindre contravention à la Charte risque d'imposer à l'administration fédérale, et en dernière analyse au contribuable, des coûts très importants — procédures judiciaires longues et complexes, élargissement forcé de programmes existants, examiné ainsi lois et règlements, orientations et pratiques administratives ouvrant des lois fédérales qui touchent les droits de la personne. Elle examine aussi les avis sur l'interprétation et la mise en œuvre des lois fédérales qui touchent les droits de la personne. Elle examine ainsi lois et règlements, orientations et pratiques administratives au regard de la Charte. Elle a aussi un rôle à jouer quant aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, et est chargée de répondre aux plaintes formées contre le Canada au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Par ailleurs, le Groupe du droit des langues officielles donne des avis et conseils sur toute question touchant les droits linguistiques, garantis par la Constitution, et les langues officielles. On vise notamment le processus d'édition, l'incorporation par renvoi et interprétation de la législation bilingue. Le groupe est aussi intéressé à la rédaction des lois créant des droits linguistiques, comme la Loi à la relative aux aéroports.

La Section des droits de la personne

l'éaboration de la réglementation, il est souhaitable que les conseils juridiques ministériels rencontreront conjointement les législateurs et les réglementaristes pour discuter des questions qui peuvent se poser lors de l'établissement de la note au Cabinet et même lors de la rédaction du projet de loi.

Compte tenu des rapports étrangers qui existent entre la loi et la réglementation, ainsi que de l'impact considérable que certaines décisions portant sur la tenue du projet de loi peuvent avoir sur

La filière réglementaire

dispositions attributives de pouvoirs réglementaires (► **Chapitre 4**) : de judiciaux conseils quant aux éléments que doivent comporter les se proposent de mettre en oeuvre; ils pourront également leur fournir recours à la loi ou aux règlements pour tels types de mesures qu'ils ci sauront les guider dans les choix qu'ils auront à faire entre le à consulter les spécialistes de la Section de la réglementation. Ceux- de mesures législatives comportant le pouvoir de prendre des règle- ments auraient avantage, par l'intermédiaire de leur service juridique, Les ministres qui veulent solliciter du Cabinet l'approbation

La Section de la réglementation

redaction des lois ? ○ Les légistes.

Ainsi, les fonctionnaires ministériels et les chargés de projet ou d'application (► **3.2 Quel est le rôle de chacun dans la l'éventuelle structure du projet de loi ou ses mécanismes de contrôle question de forme ou de droit qui pourrait se poser, notamment sur juridique — les légistes de la Section de la législation sur toute ne doivent pas hésiter à consulter — par l'entremise de leur service ministère plusieurs services spécialisés dans divers domaines du droit, que les fonctionnaires ministériels ont avantage à consulter, par l'intermédiaire de leur service juridique, au cours de l'élaboration des projets de loi.**

La Section de la législation

Outre les services juridiques ministériels, on trouve au sein du ministère plusieurs services spécialisés dans divers domaines du droit, que les fonctionnaires ministériels ont avantage à consulter, par l'intermédiaire de leur service juridique, au cours de l'élaboration des projets de loi.

Le ministère de la Justice

○ QUI CONSULTER ?

3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

Il peut arriver qu'une mesure législative découlé d'une décision judiciaire. On connaît maintenant les conséquences de l'interprétation de la Charte canadienne des droits et libertés sur l'application des lois fédérales.

Les tribunaux

L'administration publique est souvent, elle aussi, à l'origine de mesures législatives, la nécessité d'une modification législative étant fréquemment perçue d'abord par ceux-là mêmes qui sont chargés de la mise en œuvre des programmes. Certains organismes — par exemple les commissions d'enquête — sont même parfois chargés directement de l'élaboration de mesures législatives.

L'administration publique

3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

• CHAPITRE 3 : LA FILEUSE LÉGISLATIVE

Le projet plus conforme à ses propres objectifs. Il en empêche le gouvernement de déposer sur le même sujet un permis de supprimer qu'on en adoptera davantage. Quoi qu'il en soit, l'étude des projets d'origine parlementaire a été augmentée, ce qui soin de rédiger un projet de loi. Par ailleurs, le temps consacré à communes, modifiée en 1994, leur permet de confier à un comité le source de mesures législatives. La procédure de la Chambre des différents comités et les projets de loi d'initiative parlementaire, une Les députés et sénateurs constituent, par les rapports des

Les autres parlementaires

Voilà la source principale des mesures législatives. Les positions proviennent du discours du Trône prononcé au début de chaque session du Parlement ou du discours du budget. Elles peuvent aussi provenir de résolutions adoptées lors du congrès du parti ou de réunions de son groupe parlementaire, ou encore de promesses électorales.

Les ministres et les membres du parti au pouvoir

Les propositions législatives résultent fréquemment de demandes ou de préoccupations du public, ou de petites, portées à l'attention du gouvernement par des particuliers, des groupements ou leurs représentants. Elles sont prises en relais soit par le canal politique — les ministres ou les députés du parti au pouvoir —, soit par le canal administratif — les fonctionnaires des diverses administrations.

Le public

Il existe, en dehors de l'administration publique, essentiellement cinq sources de mesures législatives.

○ QUI PREND L'INITIATIVE ?

-
- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE
 - 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

Les orientations et objectifs législatifs puisent leur source tout d'abord dans l'administration — ministère ou autre organisme public — responsable du sujet qu'il sera visé par l'intervention. Bien entendu, plusieurs administrations peuvent être appelées à travailler de concert sur les objectifs. Il n'est pas rare que tel ou tel sujet de cause, les autres administrations et, dans certains cas, le grand public, devraient, à divers stades, être consultés (► 1.1 Aperçu général de la législation o D'où proviennent les mesures législatives ?).

Les orientations et objectifs législatifs doivent être approuvées par le Cabinet avant que la rédaction puisse commencer. C'est le ministre responsable de la mesure qui, dans une **note au Cabinet**, les enonce et demande à l'autorisation de les mettre en forme législative. Si le Cabinet donne suite à la note, il établira un **rapport de décision** à cet effet; la Section de la législation pourra dès lors procéder à la rédaction du projet de loi.

o VUE D'ENSEMBLE

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

réimpression des projets par suite du dépôt du rapport des comités parlementaires.

En deuxième lieu, leur service est chargé, d'une part, de l'impression des projets de loi et, d'autre part, de l'impression des lois fédérales dans la Gazette du Canada et dans le recueil annuel. S'ajoutent à ces publications le Tableau des lois d'intérêt public et le Tableau des lois et ministères responsables, le premier constituant un ouvrage de référence indispendable.

En dernier lieu, le service tient à jour l'ensemble des lois fédérales, avec index, à titre d'outil de travail pour la rédaction des projets de loi.

En premier lieu, il assurera un service de révision aux législateurs de la Section de la législation. Cette révision porte à la fois sur le fond, la forme, la langue, la lisibilité et la cohérence intérieure. Les revisseurs veillent également au respect des normes et conventions en matière de rédaction et de présentation des textes législatifs. En outre, ils reviennent les motions d'amendement des projets de loi et collaborent avec la Chambre des communes dans le cadre de la

Les réviseurs redacto[n]nels sont chargés d'un triple mandat : composer la révision des textes législatifs du gouvernement, ainsi que l'impression et la mise à jour des lois.

Les réviseurs redactionnels

Lleur présence au sein de la Section de la législation a été jugée essentielle en raison de l'état de dépendance dans lequel le français a été relégué pendant des décennies. Malgré la règle constitutionnelle voulant que la version française et la version anglaise d'une loi fassent également partie des traductions habiles, ont émaillé nos lois d'anglicismes étranges et de tournures bâties qui évoquent de la langue française — en général et dans le domaine du droit — et veillent à la francité du projet de loi. Ils contrôlent également la correspondance des deux versions du projet de loi.

Leurs recommandations n'ont toutefois pas force obligatoire et le législateur reste maître de son dossier. C'est toutefois la justesse de leurs interventions et leur très haute compétence qui ont amené une amélioration considérable de la qualité des lois fédérales.

Les Jurilinguistes

LES JOURNALISTES ET LES REVISEURS REDACTIONNELS

- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

- le choix d'une solution globale ou ponctuelle pour résoudre tel ou tel problème;
- les délais requis pour la rédaction et l'impression du projet.
- Il s'agit donc de déterminer les éléments essentiels au bon fonctionnement des mesures envisagées, sur les plans soit pratique, soit juridique.
- Et comme ils sont plus détachés face aux objectifs et orientations, ils pourront aider à mettre les choses en perspective. En effet, il leur est généralement plus facile de trouver une formulation que comprendront les parlementaires, les magistrats et le public. Leur formulation les poussent à rechercher la clarté et la certitude dans l'expression de la règle de droit. Pour cela, ils s'appuient notamment sur des conventions de rédaction adaptées à la législation et tennent compte des règles et principes d'interprétation reconnus par les tribunaux.

- la justification de la mesure législative proposée;
- la forme que pourrait prendre cette mesure;
- le contenu de la note au Cabinet et les instructions redactionnelles;
- l'insertion de certains types de dispositions dans le projet de loi envisagé;

De la sorte, ayant à l'esprit l'efficacité globale du processus, les législateurs fourniront de précieux conseils aux fonctionnaires ministériels sur les points suivants :

• **Chapitre 2 : Principes et orientations en matière législative.**

Ainsi, l'évolution de la société fait que les législateurs s'intéressent de plus en plus à l'élaboration des objectifs. Ils doivent donc être perçus comme des partenaires actifs et non comme de simples rédacteurs. Chargés de la mise en oeuvre d'un certain nombre de règles édictées par les autorités, ils sont en mesure de bien conseiller les chargés de projet (►).

La filière législative exigeant une réaction toujours plus rapide face aux problèmes qui surviennent, les législateurs se sont peu à peu d'infléchir les orientations en aval, c'est assez naturellement qu'ils intéressent à l'élaboration des orientations. Comme il leur est difficile de porter leur intervention en amont !

Les législateurs doivent viser à l'efficacité des mesures législatives du système juridique.

Le travail des législateurs consiste traditionnellement à rendre en forme et en style législatifs les instructions que leur fournit le ministère et à l'uniformité des lois fédérales, ainsi qu'à leur équité, et ils renvoient faire en sorte qu'elles ne portent pas atteinte à la réputation pour le gouvernement. Ils ont aussi pour rôle de veiller à la cohérence et à l'uniformité des lois fédérales, ainsi qu'à leur équité, et ils doivent faire en sorte qu'elles ne portent pas atteinte à la réputation du système juridique.

Les législateurs doivent viser à l'efficacité des mesures législatives modifiée. Les ministères et organisations en vue de mettre en oeuvre considérablement changent, la fagon dont des titulaires de l'autorité répondent aux demandes de leurs collègues se trouve considérablement modifiée.

○ LES LEGISTE

3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

Pourquoi devraient-ils être bilingues ?

Le bilinguisme constitue pour les fonctionnaires ministériels un atout essentiel. Nous verrons qu'une bonne connaissance du français et de l'anglais chez les principaux intervenants facilite le travail des législateurs. Le projet de loi sera de meilleure qualité et pourra probablement être obtenu dans de meilleurs délais (► 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?).

Le nombre des charges de projet varie en fonction de la portée et de la complexité de la mesure législative envisagée, mais, de façon générale, devrait être restreint. Leur rôle consistant à communiquer aux législateurs les décisions arrêtées par le ministre responsable, les réunions risquent, si elles sont trop nombreuses, de prendre l'allure de discussions sur les orientations. Il arrive par ailleurs que, en raison du sujet traité, un projet interresse plusieurs ministères, auquel cas chacun d'eux peut vouloir dessigner son propre chargé de projet.

Combien devrait-il y en avoir ?

Par ailleurs, lorsque ce sont des fonctionnaires ministériels qui agissent à titre de charges de projet, ils communiqueront avec le directeur du service juridique ministériel le plus tôt possible. A défaut de pouvoir lui-même se joindre à l'équipe des charges de projet, leur capacité de s'exprimer dans les deux langues officielles, directeur désignera des conseillers juridiques d'expérience qui, autre connaissent bien le sujet à traiter.

de loi sont-ils rédigés ?

Le plus souvent, les charges de projet sont les conseillers juridiques du ministère de la justice détachés auprès du ministère responsable du projet de loi. Comme il s'agit d'un document juridique complexe, le ministre a avantage à confier à ses juristes, qui connaissent bien les domaines visés de même que les difficultés juridiques qu'ils peuvent recevoir, le soin de formuler les instructions devant guider la rédaction du projet et de commenter les deux versions des avant-projets successifs (► 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?).

Oui sont-ils ?

○ LES CHARGES DE PROJET

3.2 Quel est le rôle de chaque dans la rédaction des lois ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

Le bilinguisme constitue pour les conseillers juridiques un atout essentiel. Nous verrons qu'une bonne connaissance du français et de l'anglais chez les principaux intervenants facilite le travail des législateurs. Le projet de loi sera de meilleure qualité et pourra probablement être obtenu dans de meilleurs détails.

► 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?

Pourquoi devraient-ils être bilingues ?

○ Qu'est-ce que la corédaction ?

Enfin, les conseillers juridiques sont bien placés pour rappeler l'importance de constituer une équipe de chargés de projet qui connaît bien tous les éléments de la filière législative : le succès connaisse bien les éléments de la filière législative : le succès de l'entreprise en dépend. Ils insisteront également sur la situation de bilinguisme et de biculturalisme propre au Canada et sur les aspects de qualité (► 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés ?).

Par exemple, lorsqu'une disposition du projet de loi risque de porter atteinte à des droits fondamentaux, il appartient aux conseillers juridiques ministériels de sensibiliser les fonctionnaires à la nécessité, en cas de contestation judiciaire, de démontrer le caractère nécessaire et raisonnable, aux termes de l'article premier de la Charte, des limites ainsi possédées, et de colliger les justifications voulues. Ils les assisteront aussi dans la mise en oeuvre du système d'appui au Cabinet (► 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ? ○ Qui consulter ?).

en matière législative), ils s'assureront que les mesures à inclure dans la note au Cabinet, ainsi que leurs modalités d'application, sont à tous égards conformes aux normes juridiques applicables. Ils expliqueront aux responsables du dossier les effets éventuels de certaines dispositions sur le plan juridique, et amèneront les responsables du dossier à reorienter ou à rectifier celles qui sont susceptibles de poser problème sur le plan juridique, notamment au regard de la Charte canadienne des droits et libertés.

3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

o Qui consulter ? ; o Chaptire 2 : Principes et orientations
justice (► 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

Après consultation des services spéciales du ministre de la

note au Cabinet.

redaction soient formulées le plus soigneusement possible dans la processus redactionnel et veilleront à ce que les instructions de informeront les intéressés des contraintes de temps inhérentes au établissant déjà le cadre nécessaire à leur mise en oeuvre. Ils législative nouvelle, la législation ou la réglementation existantes objectifs ou orientations arrêtés ne requiert aucune mesure impératifs de la filière législative. Ainsi, ils pourront démontrer que les

Les conseillers juridiques expliqueront le fonctionnement et les

Quel est leur rôle ?

Parlement.
redaction du projet de loi par les légistes et à son adoption par le devant mené à l'approbation de la mesure par le Cabinet, à la marche du projet. Elle se poursuivra tout au long du processus trate et de l'ensemble du dossier, ce qui est essentiel à la bonne occasion d'acquérir rapidement une solide connaissance du sujet préparation de la note au Cabinet. Cette participation leur donne et orientations en cause, et plus particulièrement à l'étape de la tout au long de la filière législative. Les fonctionnaires ministériels ont intérêt à les consulter dès la formulation et l'élaboration des objectifs

Les conseillers juridiques ministeriels jouent un rôle crucial

Quand devraient-ils intervenir dans le dossier ?

activités juridiques du ministre de la justice.
juridique forme de conseillers juridiques relevant du Secrétariat des Chaque ministère ou organisme fédéral est doté d'un service

Oui sont-ils ?

o LES CONSEILLERS JURIDIQUES MINISTERIELS

3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ?

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

• CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LÉGISLATIVE

3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ?

Cabinet, à la rédaction du projet de loi par les légistes et à son adoption par le Parlement.

Les fonctionnaires ministériels ne doivent pas hésiter à consulter — par l'intermédiaire de leur service juridique — les légistes sur toute question de forme ou de droit qui pourrait se poser, notamment sur l'éventuelle structure du projet de loi ou ses mécanismes de contrôle ou d'application (► ○ **Les légistes**).

● **Chapitre 2 : Principes et orientations en matière législative.**

Il s'agit aussi quant à l'acceptabilité d'un nom, d'une appellation ou d'un acronyme sur lesquels ils se proposent d'arrêter leur choix.

Consultation préalable des légistes

Il s'consultera tout le service juridique de leur ministère dès l'étape de la formulation et de l'élaboration des objectifs et des orientations qui sous-tendent la mesure législative. Ces consultations sont encore plus importantes lors de la préparation de la note au Cabinet, qui deviendra le document de référence des législateurs. Cette mise à contribution du service juridique se poursuivra tout au long du processus devant mener à l'approbation de la mesure par le

l'importance de consulter le service juridique

rapide.

Il s'devrait avoir facilement accès aux instances supérieures du ministère; cela leur permettra d'obtenir rapidement soit des réponses, soit des décisions sur les orientations, les objectifs ou les priorités. En effet, de nombreuxes questions se posent immédiatement en cours de rédaction, qui nécessitent une intervention

Les fonctions ministérielles matricielles sont organisées en différents aspects — organisationnels et opérationnels — du sujet traité. En outre, leur connaissance des rouages de leur administration leur permettra de bien guider les chargés de projets et les législateurs, et de canaliser vers les personnes compétentes les questions auxquelles il leur est difficile de répondre.

Connaisance du sujet

10

Cette appellation regroupe une bonne variété de fonctionnaires appartenant au ministère responsable du projet de loi. Ces fonctionnaires sont chargés, dans tel ou tel secteur de leur ministère, de l'élaboration des objectifs qui permetront de réaliser un projet de

Qui sont-ils ?

o LES FONCTIONNAIRES MINISTERIELS

- CHAPITRE 3 : LA FILIÈRE LEGISLATIVE

○ VUE D'ENSEMBLE

On a vu, au premier chapitre, qui sont les principaux intervenants de la filière législative. Il s'agit maintenant d'examiner en quoi la rédaction des lois, et comment leur travail peut être rendu plus efficace.

On verra d'abord le rôle des fonctionnaires du ministère responsable de la mesure législative, puis celui des conseillers juridiques de celui-ci. On traitera ensuite de celui des **chargés de projet** — fonctionnaires ou conseillers juridiques —, qui assurent la communication entre le ministre et la Section de la législation.

On examinerá enfin le rôle des légistes, qui veillent à parfaire les objectifs législatifs et qui, bien sûr, sont responsables de la rédaction du projet, et celui des fonctionnaires qui, par leur concours technique, permettent d'en arriver à un « produit présentable ».

Le présent chapitre s'ouvre sur une brève description des principaux participants à la filière législative et de leur rôle. Puis, on examine les rouages de l'élaboration des objectifs légaux, à partir de la formulation d'une idée générale jusqu'à l'obtention de l'approbation du Cabinet, en passant par la consultation. Viennent ensuite le processus de rédaction du projet de loi jusqu'à son approbation par le Cabinet et son dépôt au Parlement. On verra par la suite les règles d'adoption et d'entrée en vigueur des lois, puis de leur impression et de leur publication. On jette enfin un coup d'œil sommaire des étapes de la filière législative.

-
- 3.1 Introduction ▶ 75
 - 3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois? ▶ 76
 - 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés? ▶ 87
 - 3.4 Comment les projets de loi sont-ils rédigés? ▶ 103
 - 3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi? ▶ 129
 - 3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement? ▶ 140
 - 3.7 Quand une loi entre-t-elle en vigueur? ▶ 164
 - 3.8 Comment les lois sont-elles imprimées et diffusées? ▶ 165
 - 3.9 Qu'est-ce que la loi corrective? ▶ 167
 - 3.10 Les grandes étapes de la filière législative ▶ 170

impression, diffusion (possibilité d'économies en évitant, par exemple, la publication injustifiée de telle mesure dans la Gazette du Canada ou l'impression Volà le genre de questions que doit résoudre le législateur (utile d'annexes).

nom du ministre de la Justice, les points restés sans solution devant être renvoyés au ministre en cause, voire, au besoin, portés à la connaissance du Cabinet.

glements, et usage rationnel des ressources : papier,

- colts différents à la publication des lois et des rè-

pas être pris autrement ?

- prolifération législative : telle mesure ne pourrait-elle

• divers :

« fou », etc.);

tenues pour prédictives (ex. : « infirme », « dément »,

en question) ou emploi d'expressions susceptibles d'être

effet d'exclure les notaires de l'application de la disposition

termes « common law », « avocat » (ce dernier ayant pour

autres problèmes d'ordre juridictionnel : emploi des

langue du droit, en évitant, par exemple, les latinismes),

• nécessité d'assurer la plus grande lisibilité possible de la

sexeille ou du multiculturalisme;

• formulations contre-indiquées au regard de l'égalité

• validation de certaines mesures, réglementaires ou autres,

• dispositions de reexamen;

consell de décisions ministérielles, etc.);

(abus du temps parlementaire), appels au gouverneur en

ratification, attribution de responsabilités au Parlement

l'écart du Sénat dans le cas de résolutions de rejet ou de

dispositions hasardées sur le plan politique : mise à

cord, etc.);

• octroi de la force de loi à des traités, conventions, ac-

• expropriation sans indemnisation;

• obligations de Sa Majesté;

Canada;

• incompatibilité avec les obligations internationales du

maitre d'énergie);

loi du début des années 1980 sur la politique nationale en

ex. : la récente réforme de la Loi sur la faillite et le projet de

cas combinées à d'autres trains de mesures législatives,

• certains types de textes « fourre-tout » (dispositions fis-

droits civils et politiques;

• non-conformité avec le Pacte international relatif aux

- Le législateur fédéral doit tenir compte de bien des questions de principe dont il ne peut négliger l'importance pour déterminer si son projet répond aux normes de notre droit. Voici quelques points sur lesquels il sera amené à s'interroger à cet égard :
- risque de voir déconsidérer le droit ou le système juridique;
 - peines disproportionnées par rapport à la gravité des infractions ou par rapport aux peines prévues pour des infractions similaires;
 - peines minimales;
 - impossibilité d'une application juste et équitable en fonction des principes de justice naturelle;
 - « court-circuite » de la compétence ordinaire des tribunaux des principes de justice naturelle;
 - restriction de l'exercice normal des droits à la vie privée et à l'accès à l'information détenue par l'administration;
 - absence de voir contournées ou rendues inapplicables les modalités normales d'examen, d'enregistrement et de publication des textes réglementaires;
 - partage d'un pouvoir réglementaire entre plusieurs autorisations aux textes d'application;
 - disposition de dispositions juridiques de fond, celles-ci étant préambulaires, énoncées d'objets ou dispositives du genre : « Le ministre devrait... »;
 - disposition déclaratives sans valeur juridique (certains articles, par exemple, énoncent des règles de procédure avec la mention de services,
 - octroi à des autorités subalternes du pouvoir d'imposer, hors du processus parlementaire;
 - octroi de pouvoirs dérogatoires illimités;
 - autorisation de modifier des dispositions de fond en dehors du processus parlementaire;
 - octroi à des autorités subalternes du pouvoir d'imposer, sur le Trésor ou sur le public, des charges sans rapport avec la prestation de services;

- Les lois et les règlements fédéraux font à l'occasion l'objet d'une révision, ce qui permet d'en retrancher les textes superflus par abrogation ou autrement et d'y intégrer les textes regroupés à la fin du projet, car elles disparaîtront à plus ou moins brève échéance :
 - Les dispositions transitoires ou à effet limité dans le temps :
 - Les dispositions abrogatives ou modifiables :
 - Les dispositions d'entrée en vigueur.
 - D'autres conventions ont pour but de faciliter le réaménagement administratif des textes par révision générale ou publication d'un décret en cas d'antinomie entre la nouvelle disposition et une disposition existante : on évitera à l'usager d'avoir à trier le bon grain de l'ivraie,
 - Les modifications portent sur le texte directement et non sur son interprétation : on évitera ainsi les raisonnements spéculatifs et les interprétations indesirables.
- Hormis le cas des changements terminologiques globaux, on remplace une unité au complet — article, paragraphe, alinéa, etc. — et non quelques termes à la fois. L'information est à cet égard fort utile aux législateurs.

○ COMMENT FACILITER LE TRAVAIL DE RÉVISION DES TEXTES LEGISLATIFS ?

Les conventions de rédaction ont pour objectif de faciliter l'accessibilité des textes législatifs, tant du point de vue de leur lecture que de celui de leur consultation. La plupart des utilisateurs ne lisent pas les lois ou les réglementations dans leur entier : seules quelques dispositions les intéressent. Celles-ci ont donc interêt à être agencées selon un ordre logique et constant. On a vu que, par convention, c'est l'article qui est l'unité de base. Un texte peut ou non comporter des parties, sections ou sous-sections, mais la numérotation des articles est continue d'un bout à l'autre du texte ; elle n'est donc pas renouvelée à chaque division.

L'article devrait ne comporter qu'une seule idée, exprimée le plus souvent par une seule phrase ; plusieurs idées voisines sont souvent regroupées en autant de paragraphes sous un même article.

On évite, toujours par convention, de renommer des dispositions existantes, de sorte à éviter toute confusion possible toujours la logique : pour une activité réglementée, on prévoira dans la formulation de la règle de droit, on favorisera au niveau des renvois.

Dans la formulation de la règle de droit, on prévoira d'abord la délivrance des permis, ensuite leur suspension ou ne mettre pas au début du texte les dispositions de mise en œuvre ou de contrôle d'application, mais celles concernant l'objet et les principes généraux.

○ COMMENT FACILITER L'ACCESIBILITÉ DES TEXTES LEGISLATIFS ?

- CONVENTIONS DÉCOULANT DE LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE
-
- CHAPITRE 2 : PRINCIPES ET ORIENTATIONS
 - 2.7 Protocole de rédaction législative
- Il arrive que la procédure parlementaire engendre des conventions de rédaction législative. C'est le cas de la règle voulant que, même si un projet de loi comporte d'autres dispositions, l'unité fondamentale qui jalonne l'étude en comité est l'article de loi ?) indique le titre intégral de celui-ci. Ce titre doit refléter correctement le contenu du projet, à défaut de quoi celui-ci pourra être jugé irrecevable. Cette convention ne vise toutefois pas le titre abrégé qu'il, au regard de la procédure parlementaire, n'est qu'un article parmi d'autres.
- ◀ 3.5 Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?
- Par ailleurs, le préavis de dépôt du projet de loi (
- ◀ 3.6 Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?)
- l'unité fondamentale qui jalonne l'étude en comité est l'article de loi ?) indique le titre intégral de celui-ci. Ce titre doit refléter correctement le contenu du projet, à défaut de quoi celui-ci pourra être jugé irrecevable. Cette convention ne vise toutefois pas le titre abrégé qu'il, au regard de la procédure parlementaire, n'est qu'un article parmi d'autres.

dans une langue soit superflue dans l'autre, ou sensiblement différente. L'exemple le plus courant est l'*adjectif prescrit* qu'il est nécessaire de définir en anglais, afin de préciser qu'il se rapporte aux réglements. Le français n'en a pas besoin, car ce rapport ressort clairement de l'*adjectif « réglementaire »*.

Suivant la convention — elle-même fondée sur le simple bon sens — on s'abstiendra de donner par définition un sens artificiel à un terme. Ainsi, on évitera les définitions du genre : « "animal" "Les animaux et les végétaux...". » L'article est l'unité élémentaire et fondamentale. Aussi convient-il d'éviter de le fragmenter en sous-unités inférieures au paragraphe. Le recours aux alinéas et aux sous-alinéas sera limité aux cas de véritable enumération verticale, où cette présentation permet de mieux saisir l'articulation d'éléments placés sur le même plan.

Les conventions redactionnelles varient selon les exigences linguistiques propres à chaque langue : celles communément appliquées en français ne sont pas forcément reconnues en anglais, et vice-versa.

Les versions françaises des lois plus anciennes, assujetties à des contraintes de traduction qui ne rendaient pas justice au génie de la langue, étaient le parfait miroir de la version anglaise : selon l'ordre alphabétique anglais ! Le français n'aime pas le morcellement de sa phrase. Ainsi, même si la version anglaise reçoit au décompte une fois l'autonomie de chacune des deux versions, il arrive qu'une définition nécessaire bien l'alternative, alors que la version anglaise aura normalement « soit..., soit... » ou « d'une part..., d'autre part... » qui marquent possiblement due l'anglaise n'offre pas, on songera notamment aux sous-alinéas, la version française n'y aura recours que si l'enumération verticale s'impose. C'est que la langue française offre des raisons pour lesquelles une disposition législative est divisée en plusieurs alinéas ou « soit..., soit... » ou « d'une part..., d'autre part... » qui marquent reccours au décompte vertical.

La législateur aura souvent recours à la technique de la définition pour limiter les effets de la polysémie. La définition équivaut alors à une règle d'interprétation instantanée dont la portée est limitée au texte où elle se trouve.

Certaines définitions servent à alléger le texte : « Conseil » pour « Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications du Canada ». D'autres serviront à préciser ou à étendre la portée d'un terme. Ainsi, on pourra assimiler à « végétal », les « graines, pollens, spores et cultures suscitées » du végétal vise.

La définition ne devrait jamais servir à reproduire la signification courante d'un terme, celle qu'on la retrouve dans les dictionnaires. La présence d'une définition ne signifie pas que le terme visé est particulièrement important, pas plus que l'ensemble des définitions ne constitue un relève des termes les plus fréquemment utilisés.

Les définitions

Une des difficultés principales, en rédaction, découlé de la polysémie, c'est-à-dire le fait qu'un même mot ait parfois plusieurs sens. Et le droit ne fait pas exception : qu'on songe à « droit », qui désigne tantôt la science juridique, tantôt l'ensemble des règles de conduite que se donne une société, tantôt une prérogative individuelle sanctifiée par la loi, tantôt une somme d'argent versée aux pouvoirs publics, etc.; il en est de même de « cause », « objet », « acte », « disposition » ou « conseil ». La plupart du temps, c'est le contexte d'une phrase qui permet de résoudre les difficultés de polysémie. La convention veut que le législateur évite d'employer le même mot dans des acceptations différentes.

Une des fonctions premières des conventions législatives est d'éviter les ambiguïtés et les imprécisions de la langue dans les lois et les règlements.

Une des fonctions premières des conventions législatives désigne tantôt la science juridique, tantôt l'ensemble des règles de conduite que se donne une société, tantôt une prérogative individuelle sanctifiée par la loi, tantôt une somme d'argent versée aux pouvoirs publics, etc.; il en est de même de « cause », « objet », « acte », « disposition » ou « conseil ». La plupart du temps, c'est le contexte d'une phrase qui permet de résoudre les difficultés de polysémie. La convention veut que le législateur évite d'employer le même mot dans des acceptations différentes.

○ COMMENT ÉVITER LES AMBIGUITÉS OU IMPRÉCISIONS EN RÉDACTION LÉGISLATIVE ?

○ VUE D'ENSEMBLE

2.7 Protocole de rédaction législative

• CHAPITRE 2 : PRINCIPES ET ORIENTATIONS

Stendhal écrivait à Balzac qu'il lisait chaque jour quelques pages du Code civil pour s'imprégner de son style naturel (30 octobre 1840). C'eux qui lisent les lois fédérales à cette fin ne sont pas éloignés du style qui, pensent les légistes, est en rapport avec le rôle que joue la législation dans notre société.

La langue française et la langue anglaise constituent le matériau de base des lois et des règlements, puisant à la fois dans le vocabulaire courant et dans le vocabulaire juridique. On trouve aussi parfois des formules mathématiques dans certains types de textes.

Les conventions de rédaction législative viennent modeler le texte de loi : elles sont à la langue ce que sont les conventions constitutionnelles au droit constitutionnel.

On peut dire qu'elles découlent d'un certain usage, que le passage du temps est venu consacrer. Ainsi, les légistes auront le plus souvent recours au présent de l'indicatif pour exprimer l'obligation. Cela ne veut pas dire que le futur ou d'autres formulations soient incorrectes, mais tel est l'usage reconnu dans la francophonie.

Par ailleurs, les légistes ne peuvent déroger à la grammaire courante : le faire porterait atteinte à l'intégrité de la langue et serait source de confusion.

Une remarque enfin. Le chapitre qui suit expose des règles qui s'appuient sur le génie de la langue française. Ces règles ne sont pas nécessairement transposables en anglais, pas plus que donc invite à lire la version anglaise de ce chapitre, et à comparer les règles de l'anglais tout droit de cité en français. La lecture est une remorque enfin. Le chapitre qui suit expose des règles qui s'appuient sur le génie de la langue française. Ces règles ne sont pas nécessairement transposables en anglais, pas plus que donc invite à lire la version anglaise de ce chapitre, et à comparer les règles de l'anglais tout droit de cité en français. La lecture est une

2.7 Protocole de rédaction législative

- (*) 1.2 Aperçu général de la réglementation ○ Qu'est-ce que la réglementation ?). Vu qu'ils sont le plus souvent d'application générale, il est préférable que l'organisme qui les prend rende compte devant le Parlement, qui a autorisé la délégation de pouvoir. C'est ainsi que la plupart des lois fédérales attribuent le pouvoir de prendre des règlements au gouverneur en conseil, c'est-à-dire à un groupe de ministres constituant à la fois un comité du Cabinet et un comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada (► 4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?).
- Il est toutefois d'usage de confier à un tribunal administratif comme des règlements (► 2.4 Le droit commun : La Loi sur les cations qui, s'ils doivent avoir force de loi, seront considérées comme des systèmes, souhaitable que le Parlement conserve une autorité directe sur l'organisme à qui il a délégué le pouvoir de « légiférer » par règlement. On évitera donc de permettre au déléguer de déléguer à nouveau ce pouvoir. Ce principe a même été érigé en présomption; ainsi, on retiendra que les tribunaux donneront rarement une interprétation du texte de loi qui donnerait effet à la sous-délégation.

○ AUTORITÉS HABILITANTES

○ SUPRÉMATIE DU PARLEMENT

2.6 Structure de l'Etat

• CHAPITRE 2 : PRINCIPES ET ORIENTATIONS

Le Parlement constitue une des principales institutions de notre univers constitutionnel et politique. C'est devant lui que prennent place les grands débats, et c'est lui qui en décide.

On notera donc les points suivants :

- les lois doivent prévoir au moins un cadre et ne pas laisser l'essentiel du dispositif aux textes d'application;
- c'est par loi qu'on doit modifier la loi et non par texte d'applications (dispositions dites « Henri VIII »);
- le pouvoir d'accorder des dispenses et des exemptions doit être bien circonscrit;
- les charges fiscales imposées aux contribuables le sont par le Parlement ou, à tout le moins, par un organisme responsable devant celui-ci;
- les dépenses sur le Trésor et les crédits budgétaires sont votées par le Parlement ou, à tout le moins, par un orga-

On a vu que le Parlement est composé du souverain,

même responsable devant celui-ci.

ainsi, les législateurs portent à la connaissance du Bureau du chambre à l'exclusion de l'autre peut provoquer une controverse, des communes. Toute mention, dans un projet de loi, d'une représentante par le gouverneur général, du Sénat et de la Chambre

Conseil privée la disposition qui aurait pour effet d'exclure le Sénat.

Parallèlement aux principes juridiques qui orientent la politique législative, certaines données politiques et constitutionnelles constituent autant de balises pour le législateur. Leur méconnaissance soulève rarement de graves difficultés d'ordre juridique, mais elle peut susciter un débat politique de nature à embarrasser le gouvernement. Les législateurs verront donc à les mettre en oeuvre en l'absence de toute décision contraire du Cabinet.

○ VUE D'ENSEMBLE

De plus, lorsqu'on songe à confier des fonctions de nature juridictionnelle à l'organisme, et surtout s'il s'agit d'un processus d'audition conduisant à la détermination des droits et obligations des parties, il est essentiel d'assurer l'indépendance et l'impartialité de l'organisme et de ses membres. Le décideur doit en outre disposer de pouvoirs et de mécanismes lui permettant de diriger un processus équitable et efficace.

La Section du droit administratif a élaboré, à l'intention des responsables politiques et des rédacteurs, un manuel intitulé *Organisation des tribunaux administratifs sur la création et la reorganisation des tribunaux administratifs*. Par ailleurs, la section connaît des connaissances à la disposition des intéressés.

Il est déjà livré à d'importantes études sur les pouvoirs et la procédure des tribunaux administratifs, et pourra mettre ces connaissances à la disposition des intéressés.

Il arrive souvent qu'une mesure législative empêtre création d'un nouvel organisme administratif ou réorganisatior d'un orga- nisme existant. L'organisme visé sera alors chargé de veiller à l'application de la loi, le plus souvent au moyen d'un processus quasi judiciaire. Lorsque l'organisme est appelé à exercer à la fois des fonctions administratives, juridictionnelles et d'enquête, il

Création et pouvoirs des organismes administratifs fédéraux

En vue d'aider les ministères à s'acquitter de cette tâche, le Conseil du Trésor a publié un guide élaboré par le Projet d'adhe- sion au droit réglementaire et intitulé *Démarche stratégique pour l'élaboration des politiques sur l'observation de la réglementation*. Un guide. On peut en obtenir un exemplaire en s'adressant à Conseils et vérification Canada, 112, rue Kent, Ottawa K1A 0S5. La Section du droit administratif (affaires réglementaires) est à même de conseiller les participants au processus législatif sur toute question concernant la mise en application des lois et leurs contrôles d'application.

- facteurs dont les agents tiendront compte dans l'exercice dépendant;

Le programme formel de mise en application et de contrôle escomptées. Par la suite, le programme formel comprend généralement les éléments suivants :

- sommaire des différentes techniques envisagées pour observer;
- formulation des principales prescriptions devant être encourager l'observation volontaire, contrôler l'application et répondre aux manquements (y compris les mesures de

- orientation du programme;
- sommaire des objectifs législatifs et réglementaires;

Le programme formel de mise en application et de contrôle melle de mise en application où sont analysées les difficultés rencontrées. Par la suite, le programme formel comprend généralement les éléments suivants :

- orientation du programme;
- sommaire des objectifs législatifs et réglementaires;
- orientation du programme;
- sommaire des différentes techniques envisagées pour observer;
- formulation des principales prescriptions devant être encourager l'observation volontaire, contrôler l'application et répondre aux manquements (y compris les mesures de

En février 1992, le Conseil du Trésor a modifié la politique du gouvernement en matière de réglementation afin de mettre desormais l'accent sur l'observation. A l'origine de ce changement d'orientation on retrouve les motifs suivants :

- la volonté de gérer plus efficacement des ressources sans cesse réduites;
- bien montrer que le but premier de l'application des lois de réglementation est l'observation des prescriptions légales et non la répression des manquements;
- la volonté de éviter les risques grandissants de poursuites pour négligence dans l'application de la loi auxquels s'exposent les ministres chargés de l'application de lois de réglementation soit généralement tenus d'élaborer des programmes pour l'administration en égard à la jurisprudence récente.

Les programmes d'observation et de mise en application sont généralement tenus d'élaborer des programmes pour l'application de la loi lorsque celle-ci lie l'Etat. Ces questions relatives aux responsabilités et aux moyens nécessaires pour assurer qu'ils disposent des ressources nécessaires pour assurer l'application et de mise en application. Ils doivent en outre déterminer si figurent au premier plan du processus d'élaboration des objectifs de toute nouvelle mesure législative ou réglementaire. Au stade de la rédaction et par la suite, il sera peut-être trop tard pour songer à recourir à des techniques plus modernes comme les solutions négociées aux manquements et les régimes de sanctions pecuniaires administratives.

Les programmes d'observation et de mise en application

- quel sera le processus de détermination de la responsabilité et du montant de la sanction ?
- quels sont les rapports de ces régimes avec les mêmes régimes et pourra conseiller les intérêssés à cet égard.

La Section du droit administratif à entrepris, en collaboration avec les Services législatifs, une étude sur la mise sur pied de ces thodes répressives et les autres sanctions administratives ?

- comment contrôler la légalité de leur application ?

Les programmes d'observation et de mise en application

- responsabilité absolue ou présumée ?

tion:

Dans le domaine de l'application des mesures de réglementation, la dépenalisation jouit d'une faveur grandissante au sein de l'administration fédérale. Les régimes de sanctions administratives, notammente, peuvent constituer un outil précieux pour les autorités investies de pouvoirs de réglementation. C'est alors dans le cadre d'un processus administratif et non pénal que se sont déterminées la responsabilité de l'administrateur et le montant de la sanction appliquée en cas de violation. Le recours à ces régimes s'appelle toute-fois un ensemble complexe de questions et de choix d'orientations.

Les sanctions pecuniaires administratives

Dans les cas où il y présente, on pourra songer à recourir à une combinaison des méthodes énumérées ci-dessus, y compris la réglementation. Par exemple, la loi habilitante pourra prévoir la prise de règlements pour établir des normes générales, tout en permettant à l'autorité réglementante de négocier avec chaque administré la façon dont il compte y répondre.

La Section du droit administratif (affaires réglementaires) a entrepris une étude qui lui permettra notamment d'offrir conseils et assistance au moment de choisir entre les différentes méthodes qui permettent de réaliser les objectifs législatifs. En attendant les résultats de cette étude, on est encouragé à consulter la section sur toute question à cet égard.

plus en rapport avec les besoins des administrateurs individuels. Il peut étre souhaitable de recourir à un mécanisme qui permette à l'autorité de négocier avec l'administrateur la façon dont il entend remplir ces objectifs. Ainsi, l'élaboration de plans de mise en oeuvre et l'attribution de licences ou de permis peuvent avoir cet effet lorsqu'e l'autorité est démunie autorisée par la loi à en fixer les modalités de manière individuelle et à approuver ou délivrer le

La seconde caractéristique donne à penser qu'il existe, pour réaliser les objectifs législatifs, d'autres méthodes qui soient plus efficaces.

Or, la première de ces caractéristiques semble militer contre le recours à la méthode de la réglementation dans les cas où la situation varie grandement d'un administré à l'autre. L'obligation de se conformer aux prescriptions d'un règlement général peut être inutilement lourde pour certains, voire l'ensemble, des administrés. D'autre part, à trop vouloir établir une « norme » chez les ministres, on s'expose à trahir les objectifs législatifs, tout en ne satisfaisant ni les besoins, ni les attentes légitimes des administrés.

- le règlement est censé s'appliquer d'une manière générale au secteur d'activité réglementée;
 - il sera avant tout à mettre en œuvre les objectifs de la loi

Pour bien comprendre les effets défavorables éventuels de cette méthode, il faut d'abord reconnaître deux caractéristiques qu'elle peut avoir.

Cette façon de procéder est généralement bien vue de l'administration, qui conserve alors une certaine autorité sur les détails des mécanismes qu'elle est en mesure d'adapter en fonction de l'évolution des circonstances. Si tout porte à croire que cette méthode continuera de joindre de la faveur des autorités réglementaires, on serait néanmoins malavisé d'y recourir aveuglément sans savoir au préalable bien peser les effets défavorables

Bon nombre de lois et de règlements fédéraux ont pour but de régir un secteur d'activité. Il s'agit là tantôt d'un texte très détaillé, tantôt d'une loi-cadre contenant essentiellement des dispositi- tions qui habilitent l'exécutif ou l'administration à régler les détails

Comment régir un secteur d'activité ?

QUESTIONS TOUCHANT LA RÉGLEMENTATION

-
- CHAPITRE 2 : PRINCIPES ET ORIENTATIONS
- 2.5 Uniformité du corpus législatif
- Controls
17. Toute administration dont les agents exercent des pouvoirs d'application de la loi doit établir des mécanismes lui permettant de contrôler la légalité de leurs activités. Ces méca-nismes doivent reposer sur des règles de responsabilité claires et bien comprises.

- CHAPITRE 2 : PRINCIPES ET ORIENTATIONS
- 2.5 Uniformité du corpus législatif
- comptence exceptionnelle à l'administration et pour toute initiation rompue au Canada. Dans ce dernier cas, l'affaire doit être remise aux autorités policières compétentes dans les meilleurs délais.
13. Les enquêtes entourant les crimes internationaux et les activités criminelles organisées sont la responsabilité première de la GRC. Des accords de collaboration et d'entraide pourront être conclus entre diverses administrations soit de fagot ponctuelle, soit par reconnaissance d'accords existants, soit dans de nouvelles conditions, selon les circonstances.
14. La délégation de pouvoirs par un autre ordre de gouvernement doit répondre à un besoin légitime. Ces pouvoirs vernement être requis pour réaliser l'objet de la loi fédérale en cause.
15. La délégation de pouvoirs à un autre ordre de gouvernement se fait au moyen d'un accord qui énonce le motif principal de la délégation. Cet accord indique en outre les fondements de la délégation ainsi que les modalités de partage de la responsabilité. Les mécanismes de surveillance et de règlement des plaintes démeurent habituellement sous la responsabilité de l'administration dont relève l'agent exerçant les pouvoirs délégués.
16. De tels accords doivent être applicables de fagot à assurer l'uniformité et la coordination, et à permettre l'identification rapide des personnes à qui des pouvoirs supplémentaires ont été délégués.

Accords intergouvernementaux : extension ou délégation de pouvoirs

- vantes : exécution d'un mandat visé, attribution légale d'une
ne devraient pouvoir être franchies que dans les situations sui-
12. Les limites dont la loi assortit les pouvoirs d'application
en matière d'application de la loi.
pas des motifs suffisants pour étendre les pouvoirs de ses agents
simple connecté d'une fonction par rapport à son mandat ne sont
à la mission de l'administration. Sa présence dans un lieu ou la
11. Les pouvoirs doivent être limités à ce qui est nécessaire
voirs d'application de la loi) relève de la GRC.
raux (► o Lignes directrices relatives à l'attribution de pou-
des pouvoirs d'application de la loi par les textes législatifs fédé-
fédéral — au sens des lignes directrices relatives à l'attribution
10. Sauf indication contraire, l'application du droit pénal

Methodes et facteurs fonctionnels

- les pouvoirs.
tion permanente, en fonction de l'évolution du cadre où s'exerce la
traition doit offrir un programme de perfectionnement et de forma-
9. Afin d'assurer le respect continu des normes, l'adminis-
les pouvoirs d'application de la loi soient effectivement conférés.
8. Le seuil minimal de formalisation doit être établi avant que
l'administration.
quelles peut s'ajouter toute autre formalisation jugée indiquée par
ministres responsables de la réforme de la réglementation, aux
minimales mises au point par le Comité interministériel des sous-
liées à l'objectif législatif et respectant les normes de formalisation
l'agent doit remplir, sur le plan de la formalisation, des exigences
7. Pour être investi de pouvoirs d'application de la loi,

Critères de formalisation

- ts dans l'exercice de leurs fonctions.
connaître leurs pouvoirs et les normes auxquelles ils sont assujet-
6. Le public doit être en mesure d'identifier les agents et de

- gant les pouvoirs conférés et les restrictions applicables.
5. La nomination se fait au moyen d'un acte officiel énonçant les personnes affectées à une tâche donnée.
 4. Les critères de nomination à une fonction, ainsi que les orientations et objectifs sous-jacents, doivent être exprimés dans la loi. Celui-ci peut désigner soit le titulaire, soit une catégorie de personnes affectées à une fonction.

Habilitation

L'attribution de pouvoirs d'application de la loi.

- o **Lignes directrices relatives à**
- textes législatifs fédéraux
- ties à l'attribution des pouvoirs d'application de la loi en vertu des textes législatifs fédéraux
- ations. L'attribution doit être conforme aux lignes directrices relatives à l'attribution de statut en dehors du cadre de ses fonctions que comporte ce statut en dehors du cadre de ses fonctions.
- gent de la paix n'est pas pour autant habilité à exercer les pouvoirs que ces extrêmes. L'agent qui se voit conférer le statut d'agent des cas extrêmes. et doivent être déterminées en fonction des situations courantes et limitées à ce qu'il est nécessaire à l'application de la loi en cause,
- 3. La nature et la portée des pouvoirs conférés doivent être voirs doit dans tous les cas être fondé en droit.
- 2. Avant de nommer une personne à une fonction composant l'exercice de pouvoirs d'application de la loi, l'administration doit s'assurer que le candidat est pleinement conscient des responsabilités inhérentes à cette fonction. L'exercice de ces pouvoirs doit être clair et précis.
- 1. Les dispositions attributives de pouvoirs d'application de la loi doivent être claires et précises.

Le cadre juridique des pouvoirs

- L'attribution et à l'exercice des pouvoirs d'application de la loi.**
- tion de la loi a approuvé les principes suivants relativement à Le Comité interministériel des agents supérieurs d'application

TEXTES LEGISLATIFS FÉDÉRAUX

- o PRINCIPES D'ATTRIBUTION DES POUVOIRS D'APPLICATION DE LA LOI PAR LES

D'après des études récentes, il semble qu'aux yeux de certaines administrations, la seule façon d'assurer à leurs agents une protection adéquate dans l'exercice de leurs fonctions soit de leur confier, d'une manière très générale, le statut d'agent de la paix pour l'application de la loi dont elles sont responsables. Or, dans toute la mesure du possible, les mesures de protection nécessaires à l'exercice des fonctions attribuées par une loi devraient être définies dans celle-ci, à moins que le renvoi à une autre loi ne permette d'éviter la répétition d'un ensemble de dispositions dans un grand nombre de lois (et les difficultés que pose-rait la modification de l'une d'entre elles). Cela dit, le renvoi devrait être précis et limité à ce qui est utile pour l'exercice des pouvoirs en cause.

5. Toute loi attribuant des pouvoirs d'application devrait prévoir et définir clairement les mesures de protection nécessaires aux titulaires pour s'acquitter de leurs fonctions

tant par leurs supérieurs que par les autorités extérieures à l'administration. Ces critères devraient être au moins aussi rigoureux que ceux prévus par les lignes directrices de l'EALF (Étude de l'application des lois fédérales) relatives aux mécanismes et aux contrôles de l'obligation de rendre compte, approuvées en mai 1991 par le Comité des sous-ministres responsables de l'application des lois fédérales.

— réelle ou appARENTE — de l'agent. Et la mise en mouvement de ces mécanismes doit obéir à des critères de responsabilité clairs et bien compris, applicables au contrôle de l'action des agents — demande ou inaction à cet égard —, le texte doit prévoir des mécanismes permettant le contrôle de la légalité de la décision activité assujettie ou non à l'obtention d'un permis, rejet d'une visite domiciliaire, perquisition, limitation de l'exercice d'une tation, visite domiciliaire, perquisition, limitation de l'exercice d'une de quelque façon aux droits et libertés d'une personne — arresta- ces pouvoirs. Lorsque ceux-ci sont susceptibles de porter atteinte tion de la loi que celle de l'agent investi de pouvoirs d'application tant du point de vue de l'agent investi de pouvoirs d'application. L'existence de voies de recours et de contrôle est essen-

4. Toute loi conférant des pouvoirs d'application de la loi devrait prévoir, à l'intention des personnes touchées par l'exercice de ces pou- voirs, les voies de recours et de contrôle vouluEs

sont de simples particulières.

qui leur ont été confiées. En dehors de ce cadre, ce

du Code criminel sauf dans le cadre des fonctions

peut se réclamer du statut d'agent de la paix au sens

pilote commandant un aéronef. Aucun d'entre eux ne

sous le régime de la Loi sur les pêches, ainsi que du

agents des pêches et des garde-pêche déshabillés

caution des lois en cause. Il en va de même des

ces, mais plutôt en fonction de leur objet, soit l'appli- pas en fonction du ressort où ils peuvent être exer- rence, les pouvoirs de ces agents sont limités, non

Loi sur les douanes ou la Loi sur l'accise. En l'occu- lorsqu'ils exercent les fonctions que leur confèrent la

de police — et, partant, des agents de la paix —

douanes et les préposés de l'accise sont des agents catégories de personnes. [...] Ainsi, les agents des l'article 2 [du Code criminel], enumère plusieurs

[TRADUCTION] La définition de « agent de la paix », à

2.5 Uniformité du corpus législatif

• CHAPITRE 2 : PRINCIPES ET ORIENTATIONS

mandat et la compétence à ce chapitre peuvent être plus clairement établis.

On a initialement songé à limiter l'attribution du statut d'agent de la paix à l'applications du droit penal. A la réflexion,

toutefois, on s'est rendu compte que nombre de lois — en matière d'impôts, de protection du consommateur ou de concurrence, par exemple — prennent un caractère penal dans certaines de leurs dispositions, ce qui étendrait l'action des tutélaires bien au-delà de la paix sociale. En conséquence, il suffit que les agents chargés visent pas à proprement parler la protection de l'ordre public et de plan économique, et en dépit de leur caractère penal, ces lois ne sont généralement aux fonctions d'un agent de la paix. Bien que leur violation soit lourde de conséquences sur le plan économique, et en dépit de leur caractère penal, ces lois ne sont pas à proprement parler la protection de l'ordre public et de la paix sociale. En conséquence, il suffit que les agents chargés de leur application aient les connaissances nécessaires pour détecter et poursuivre les infractions, quitte à recourir à l'assistance de véritables agents de la paix lorsqu'eux-mêmes sont menacés.

Bref, on réservera le statut d'agent de la paix aux agents chargés de l'application des lois qui concernent au premier chef la protection de l'ordre public et de la paix sociale, c'est-à-dire le Code criminel, la Loi sur les stupéfiants et la Loi sur les aliments protégés de l'application des lois qui concernent au premier chef la portée en fonction des conditions qui déterminent leur entrée en jeu : ressort, objet, catégorie d'administrés, etc. Autrement dit, lorsqu'une personne se voit revêtue du statut d'agent de la paix ses pouvoirs devraient être rigoureusement limités à ces circonstances.

Le passage suivant de la décision rendue par la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans l'affaire R. c. Smith (1982), 67 C.C.C. (2^e) 418, p. 427 (appel rejeté (1983), 2 C.C.C. (3^e) 250), illustre bien le principe :

double emploi avec les activités d'une autre administration dont le octroyés. Il ouvre la voie à une action démesurée ou faisant fédérale est source de confusion quant à la portée des pouvoirs pour désigner les agents responsables de l'application d'une loi En dehors de ce contexte, l'emploi du terme « agent de la paix » elles conféraient des pouvoirs très étendus aux agents de la paix. protection de l'ordre public et de la paix sociale. C'est pourquoi A l'origine, les lois pénales anglaises visaient avant tout la

la Loi sur les alimenter et drogues
l'application du Code criminel, de la Loi sur les stupéfiants ou de pouvoirs généraux ne devrait être envisagée que lorsqu'il s'agit de 3. L'attribution du statut d'agent de la paix ou d'un ensemble similaire de

Au moment d'octroyer des pouvoirs d'application de la loi imposée à l'administration lorsqu'en jeu les libertés individuelles.
l'esprit les limites que la Charte canadienne des droits et libertés et de prévoir les mesures que ceux-ci autorisent, on doit garder à Au moment d'octroyer des pouvoirs d'application de la loi

2. Les pouvoirs d'application de la loi, de même que leurs conditions d'attribution et d'exercice, doivent être conformes à la Charte

Une telle loi favoriserait l'uniformité en créant une source unique qui servirait puisque les pouvoirs convenant à chaque loi. divers pouvoirs nécessaires à l'application des lois fédérales et qui énoncerait les responsabilités et les obligations de leurs titulaires. On envisage l'établissement d'une loi générale qui définirait les situations courantes et non des cas extrêmes.

La portée des pouvoirs conférés devrait être déterminée en fonction des portent pas indûment atteinte aux droits et libertés individuels. Pas dispositions par rapport à la tâche à accomplir et qu'il conseillers juridiques de veiller à ce que ces pouvoirs ne soient la loi attributive. Cela dit, il incombe aux fonctionnaires et aux

variant avoir une portée suffisante pour permettre l'application de Les pouvoirs conférés aux agents de l'administration de-
autorisé.

celui-ci peut définir les actes ou les mesures que ce pouvoir criminel ». Un pouvoir ne peut être attribué par un règlement, mais une citation à comparaître conformément à l'article 496 du Code « pour l'application de la présente loi, l'inspecteur peut délivrer par renvoi solennel clairement défini, le renvoi doit être précis : modicacation de l'une d'entre elles). Pour que les pouvoirs attribués dans un grand nombre de lois (et les difficultés que poserait la ne permette d'éviter la répétition d'un ensemble de dispositions devraient être définis dans le texte attributif, à moins qu'un renvoi dans toute la mesure du possible, les pouvoirs conférés de cette disposition.

Il s'agit là d'une référence au Code criminel, où l'agent de police présente loi, à les pouvoirs d'un agent de police... » A l'évidence, général aux dispositions d'une autre loi : « Pour l'application de la rapportent. Dans certains cas, on s'est contenté d'un renvoi très pondent rarement au mandat et aux activités auxquels ils se de la loi a révélé que la nature et l'étendue de ceux-ci corres- de cette disposition.

1. Chaque loi fédérale devrait prévoir et définir clairement les pouvoirs nécessaires à son application

les textes législatifs fédéraux. En voici l'essentiel. articles relatifs à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi par ministère de la Justice a approuvé un ensemble de lignes directrices responsables de l'application des lois fédérales du ministère de la Justice à approuver un ensemble de lignes directives relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi par

LA LOI

- o LIGNES DIRECTRICES RELATIVES À L'ATTRIBUTION DE POUVOIRS D'APPLICATION DE

Le principe de la proportionnalité des mesures de contrôle constitue un autre aspect du souci de cohérence législative. Les fonctionnaires ministériels qui veulent mettre en place un régime tout possible, par l'intermédiaire de leur service juridique, avec le ministère de la Justice, qui pourra le comparer aux régimes déjà en place (► 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ? ○ Qui consulter ?).

○ PROPORTIONNALITÉ DES MESURES DE CONTRÔLE

• CHAPITRE 2 : PRINCIPES ET ORIENTATIONS
2.5 Uniformité du corpus législatif

- L'intention lucratrice :
- Le comportement illicite est-il l'occasion de gains ou d'économies ?
- Il est plus difficile de dissuader le jugeable qui obtient un avantage économique grâce à un comportement illicite. Pour être efficace, la valeur dissuasive de la sanction devra correspondre à la valeur du bénéfice escompté.
- D'autre ces critères généraux, le ministère de la justice a également envisagé les circonstances aggravantes qui augmentent éventuellement la rigueur de la peine dans une affaire raien et envisage les circonstances aggravantes qui augmentent en considération toute circonstance atténuante.
- Sont tenues pour circonstances aggravantes :
 - les condamnations antérieures;
 - l'absence de collaboration à l'enquête ou le non-respect des ordonnances ou des avertissements antérieurs;
 - le préjudice causé à des victimes particulièrement vulnérables;
 - la durée du non-respect;
 - l'intention, la connaissance ou l'insouciance à l'égard du non-respect et de ses conséquences;
 - le rôle de la haute direction;
 - le montant réel des économies ou des gains réalisés;
 - le risque réel posé ou le préjudice réel causé.

- CHAPITRE 2 : PRINCIPES ET ORIENTATIONS
 - 2.5 Uniformité du corpus législatif
 - Le principe de la proportionnalité des mesures de contrôle constitue un autre aspect du souci de cohérence législative. Il convient de doser la sévérité de la peine en fonction de la gravité de l'infraction. Si, dans un projet de loi, deux infractions d'une gravité comparable doivent recevoir chacune des peines semblables, invraisemblable sera la sévérité de deux infractions de gravité différente ne saurait être assorties de sanctions identiques.
- PROPORTIONNALITÉ DES INFRACTIONS ET DES PEINES
 - Les fonctionnaires qui souhaitent établir un nouveau régime médiocre de leur service juridique, avec le ministère de la Justice, devraient en discuter le plus tôt possible, par l'intermédiaire du ministre qui pourra le comparer aux régimes déjà en place qui pourra le comparer aux régimes déjà en place.
- ◀ 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?
 - Le ministre prendra alors en considération les éléments qui suivent :
 - o Qui consulter ?
 - Le préjudice lié à l'infraction :
 - est-il réel ou évolutif ?
 - vise-t-il la vie, la santé ou la sécurité des personnes, la propriété, l'environnement ?
 - est-il à court ou à long terme ?
 - peut-il être facilement préparé ?
 - Plus le risque de préjudice est grand, plus il importe d'adopter des mesures dissuasives efficaces : donc plus rigoureuse sera la sanction.
 - La difficulté de détection :
 - Le comportement illigible est-il facile à déceler,
 - notamment par des visites ou inspections de roulement donnée que la détection fait office de mesure de faire l'objet de sanctions plus rigoureuses.

Ce n'est pas par pur caprice que les législateurs encouragent une certaine normalisation des modèles législatifs. Il arrive qu'on donne une interprétation différente à des textes censés identiques uniquement en raison de divergences mineures. Les moyens informatiques permettent en outre de comparer rapidement les différentes « versions » d'une même disposition.

Il est loin d'être impossible qu'un tribunal accorde plus d'importance à la nouvelle formulation d'une disposition qu'à une d'impostance à la même disposition d'un autre législateur.

Il est toutefois pour des raisons d'accèsibilité.

Par ailleurs, un certain degré d'imprécision n'est pas nécessairement nuisible. La Charte et d'autres lois incantatoires appellent souvent la généralité dans la formulation d'une règle.

Ainsi, la Charte reconnaît la validité des prédispositions effectuées sans mandat en cas d'urgence. Dans ce cas, il serait vain de définir la notion d'urgence puisque la jurisprudence et la doctrine se sont déjà exprimées sur ce sujet. La nouvelle définition légale pourrait être tenue soit pour plus étroite que celle reconnu par les tribunaux, ce qui risque de générer l'action des forces de l'ordre.

soit pour plus large, ce qui contraindrait à la Charte.

○ MODÈLES LÉGISLATIFS

○ RISQUES ASSOCIES A L'INCLUSION DE REGLES GENERALES EXISTANTES

2.5 Uniformite du corpus legislatif

• CHAPITRE 2 : PRINCIPES ET ORIENTATIONS

- L'inclusion dans un texte législatif ou réglementaire d'une règle générale existante constitue le plus souvent une « fausse bonne idée ». L'interprète se demandera alors s'il s'agit d'une simple réinterprétation ou encore, le législateur étant réputé ne pas vouloir légitimer inutilement, s'il y a lieu de chercher à lui donner quelques interprétations du ministre :
 - les fonctionnaires d'un ministère sont investis des attributions du ministre,
 - l'autorité qui prend un règlement a le pouvoir de le modifier et de l'abroger,
 - le pouvoir de nommer un fonctionnaire comporte intégrer dans ses fonctions,
 - les droits acquis au titre d'une loi ou d'un règle-ment abrogé doivent être protégés.
 - les règles tirées de la Loi d'interprétation :
 - Voici quelques exemples :
- quelque interprétation spécifique ou inhérente.
- les fonctionnaires d'un ministère sont investis des attributions du ministre,
 - l'autorité qui prend un règlement a le pouvoir de le modifier et de l'abroger,
 - le pouvoir de nommer un fonctionnaire comporte intégrer dans ses fonctions,
 - les droits acquis au titre d'une loi ou d'un règle-ment abrogé doivent être protégés.
- la common law, et notamment le moyen de défense dit de diligence raisonnable (► 2.4 Le droit commun o Principes de droit commun) :
- la common law, et notamment le moyen de défense dit de diligence raisonnable
 - perquisitions et de saisies, et notamment les suivantes :
 - les règles du Code criminel en matière de fouilles, de
 - peut demander un mandat de perquisition à un juge de paix qui a été commis;
 - croire qu'une infraction a été commise;
 - qui condamne est incapable de comparaitre devant un juge de paix pour demander un témoin.

Les lois et les règlements fédéraux sont l'élément majeur du droit fédéral. Ce chapitre montre en quoi la séparation des fonctions « rédaction » et « élaboration des orientations » est non seulement souhaitable, mais nécessaire pour garantir une intégration cohérente des principes et objectifs dans le corpus législatif.

Par cohérence, on entend, d'une part, la cohérence interne du projet — les dispositions doivent s'ordonner harmonieusement — et, d'autre part, la cohérence extrême — les textes législatifs ne doivent pas se contraddire les uns les autres.

L'incohérence ouvre la voie à des interprétations judiciaires pouvant entraîner l'effondrement de la structure législative en place. On verrà comment les légistes peuvent, sous ce rapport, aider les fonctionnaires ministériels dans l'élaboration des mesures législatives.

- Cette loi régit l'examen, l'enregistrement, la publication et le contrôle parlementaire des règlements. Un des principes fondamentaux du droit canadien est que nul n'est censé ignorer la loi. Or, ce principe ne peut s'appliquer que si le justiciable a accès aux textes qu'il le concerne. C'est donc, par les mécanismes qu'elle prévoit, l'objet que cherche à atteindre cette loi. On songe ici notamment à l'enregistrement des textes auprès du greffier du Conseil privé et à leur publication dans la Partie II de la Gazette du Canada (► 4.3 Quelles sont les étapes de la filière ?).
- Ce sont les lois qui, par le jeu des dispositions habilitantes, permettent la mise en place des textes d'application qui, s'ils doivent avoir force de loi, seront considérés comme des règles.
- Les exigences posées par la Loi sur les textes réglementaires.
- Le Cabinet.
- On songera en particulier aux aspects suivants :
- le mode de publication du document qui aura force de loi à défaut d'enregistrement ou de publication ordinaire;
 - l'effet du texte;
 - la communication du texte aux parlementaires.

La Loi sur les textes réglementaires

Cette loi a pour objet la protection des renseignements personnels que détiennent les institutions fédérales et le droit d'accès du justiciable aux renseignements personnels le concernant. En cas de rejet d'une demande d'accès, l'intéressé peut s'adresser au commissaire à la protection de la vie privée, qui peut faire une recommandation au responsable de l'institution. Par ailleurs, une demande de contrôle judiciaire peut être adressée à la Cour fédérale soit par la personne intéressée, soit par la commission. La méconnaissance de la Loi sur la protection des renseignements personnels soulève les mêmes difficultés que celle de la Loi sur l'accès à l'information. Aussi faudra-t-il consulter la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la justice avant de décider d'ériger dans un projet de loi.

La Loi sur la protection des renseignements personnels

Par ailleurs, une demande de contrôle judiciaire peut être adressée à la Cour fédérale soit par la personne intéressée, soit par le commissaire. Elle vise à résoudre le conflit entre le droit d'accès aux documents de l'administration et la nécessité de garantir la confidentialité de certains de ceux-ci.

Afin d'éviter toute incohérence juridique et, surtout, de garantir l'application efficace de cette loi qui énonce les règles du droit commun en la matière, il faudra consulter la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice avant de songer à proposer, par voie législative, des restrictions à l'accès aux documents (► 3.3 Com-
ment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?).

avoir fait enquête, peut faire une recommandation au responsable public peut s'adresser au commissaire à l'information qui, après la personne qui se voit refuser l'accès à un document

le revenu.

application d'autres lois fédérales, dont la Loi de l'impôt sur les renseignements dont la communication est limitée par

fournis par des tiers;

ciaux, scientifiques ou techniques et secrets industriels —

les renseignements confidentiels — financiers, commerciaux,

les renseignements personnels;

tions publiques;

les documents confidentiels émanant d'autres administrati-

onnelles restrictions; ne sont pas visés, entre autres :

ments de l'administration fédérale. Ce droit est assujetti à

Cette loi confère au justiciable un droit d'accès aux docu-

La Loi sur l'accès à l'information

juridiques ou des législateurs de la Section de la législation.

qu'elles appartiennent et protéger des conseils de leurs conseillers

Les fonctionnaires ministériels pourront se fier aux solutions

sur les textes réglementaires et bien entendu au Code criminel.

à la Loi sur la protection des renseignements personnels, à la Loi

On songe en particulier à la Loi sur l'accès à l'information,

« ciblee ».

juridique et de la société canadienne, mais d'une façon plus

Elles s'intègrent dans les valeurs constitutives de notre système

codifiant les règles d'application générale propres à une matière.

tenir compte dans l'éaboration de mesures législatives car elles

On complète un certain nombre de lois fédérales dont il faut

Vue d'ensemble

o) LOIS SUPPLÉTIVES

Par exemple, la jurisprudence enseigne que toutes les infractions qui ne sont pas des crimes proprement dits sont des infractions de responsabilité présumée, le justiciable étant alors admis à alléguer sa diligence raisonnable. Il est donc superflu de prouver l'expression de moyen de défense dans le projet, une telle disposition pouvant engendrer d'inutiles litiges sur les motifs de sa présence, surtout par comparaison avec d'autres lois ou elle ne figure pas (► 2.5 Unitormité du corpus législatif).

- Risques associés à l'inclusion de règles générales existantes).

selon quelles modalités. Or, quelques précisions suffiraien t à éviter un conteneux inutile.

Il en est de même en ce qui concerne l'élément moral de l'infraction. On distingue en droit canadien trois sortes d'infractions : les crimes proprement dits, dont l'élément moral est l'intention ou la connaissance, les infractions de responsabilité presumée (aussi appelée responsabilité « stricte »), ne compor tant pas d'élément moral, mais pour lesquelles le justiciable disait ou d'une infraction de responsabilité presumée ? On aura donc noncer sur la nature de l'infraction : s'agit-il d'un crime proprement dit ou d'une infraction de responsabilité presumée ? On aura donc débats judiciaires, souvent longs et coûteux, surtout si la même loi interdit à prêciser cette distinction dans la loi pour éviter des débats judiciaires, souvent longs et coûteux, surtout si la même loi de lois fédérales régissent un domaine d'activité et érigent les créé des infractions des deux catégories. Par exemple, beaucoup déclara tions fausses ou trompeuses. Or, comme ces dernières criminialisant les entaves à l'action des agents d'application et les violations en infractions de responsabilité presumée, tout en déclarations falses ou trompeuses. Or, comme ces dernières infractions s'apparentent à celles édictées par le Code criminel, il sera préférable d'en faire de veritables crimes par l'adjonction de termes évoduant l'élément moral comme « scientement » ou « volontairement ».

Ces principes d'application générale, formulés par les lois ou la jurisprudence, constituent non pas des obstacles mais des guides qui permettent une meilleure définition du cadre législatif souhaité.

Il faut toutefois se garder de confondre, dans la rédaction d'un projet de loi, les cas où il faudra préciser la règle de droit et la répétition inutile d'une règle d'application générale. D'autre part, la répétition risque, car elle suscite un doute sur l'applicabilité de la règle dans les autres lois.

Ainsi, la notification est un élément important de la justice naturelle. À moins que le texte ne règle la question, il incombera au tribunal de déterminer qui devra faire l'objet de la notification et méritent parfois d'être précisées.

Même si ces règles de droit commun s'appliquent de façon supplétive à l'ensemble de la législation fédérale, certaines notifications

- l'interprétation par les tribunaux, en faveur du justiciable et contre le ministère public, de toute disposition pénale ambi-

- la présence de l'élément moral de l'infraction comme préalable à toute déclaration de culpabilité;

- l'interdiction de l'expropriation sans indemnisation;

- le respect des obligations internationales découlant de traités ou, plus globalement, du droit international;

- la nécessité d'une rédaction claire et précise.

Y compris les eaux intérieures et la mer territoriale, est normalement limitée à l'ensemble du territoire canadien, et leur portée atteint aux droits acquis;

- l'application territoriale des lois et réglements : leur portée

- la non-rétroactivité des lois et des réglements, qui fait que ces textes n'ont d'effet que pour l'avenir et ne portent pas

- Canada, de son pouvoir de contrôle des décisions administratives;

- la prise en compte de la compétence ordinariaire des tribunaux et notamment, dans le cas de la Cour fédérale du

- les règles de justice naturelle et d'équité procédurale devant un décideur impartial;

- toute décision ayant une incidence sur ses droits et interets, et ait la possibilité de faire valoir son point de vue

- voulaient que le justiciable soit dûment informé avant la prise de toute décision ayant une incidence sur les décisions à prendre :

Voici quelques principes juridiques fondamentaux que les fonctionnaires ministériels ont tout intérêt à connaître car ils sont susceptibles d'influer sur les décisions à prendre :

efficacité.

Enfin, il revient à ceux qui préparent une mesure législative ayant pour effet de déroger au droit commun de veiller à son

- dommagesables sur le plan politique.
- d'éviter que les fonctionnaires suscitent des controverses
- parmi ces valeurs celles auxquelles ils donneront priorité;
- de pousser les ministres, puis les parlementaires, à choisir
- de protéger ces valeurs;

effet :

dérogation dans la note au Cabinet et dans la loi ainsi pour cléte canadienne. L'obligation de spécifier expressément toute tionnelle, le droit commun témoigne de valeurs propres à la situation de la Charte et des textes à valeur quasi constitutive :

Quels objectifs législatifs sont-ils déterminés ?

devant le Parlement et l'opinion publique (► 3.3 Comment les Cabinets. Cette décision pourra, par la suite, devoir être justifiée site de prévoir, puis d'autoriser, la dérogation dans la note au sorte que leurs responsables politiques s'accordent sur la nécess des tribunaux. Les fonctionnaires ministériels doivent donc faire en On voit que la réaction des législateurs est semblable à celle politiques ont manifesté la volonté de ne pas y déroger.

En second lieu, sauf indication contraire de la décision du Cabinet, les législateurs tiendront pour acquis que les responsables En premier lieu, les tribunaux presumeront de leur applica double présomption.

En rédaction législative, ces lois et principes jouissent d'une tion en l'absence de disposition contraire. Les législateurs doivent être expressément autorisée par le Cabinet (► 3.3 Comment doit être expressément autorisée par le Cabinet à cet effet). Toutefois, sur le plan administratif, une décision à ce titre valeur quasi constitutionnelle en ce qu'il est plus facile d'y déro- reindre leur champ d'application. Ils diffèrent ainsi des textes à ils s'appliquent de façon générale sauf quand une loi vient rest- entrent en jeu quand il s'agit d'arrêter des orientations législatives. Il y a en outre plusieurs autres lois et principes de droit qui

Vue d'ensemble

Outre la Charte, il existe un certain nombre de textes qui imposent un cadre assez strict quand il s'agit d'arrêter des orientations législatives. Ils sont incourrables, la dérogation n'étant possible que si elle est expressive et revêtue de la sanction du Parlement. Et l'on gardera constamment à l'esprit que de telles dérogations doivent démeurer exceptionnelles.

Le premier de ces textes est la *Déclaration canadienne des droits*. Les obligations du ministre de la Justice au titre de cette loi sont semblables à celles imposées par la Charte.

La Déclaration l'emporte, selon ses propres termes, sur toutes les autres lois fédérales. Depuis son adoption en 1960, les tribunaux ont graduellement introduit ce principe « d'incourturabilité » pour les lois touchant les droits de la personne et les droits linguistiques. C'est le cas de la Loi canadienne sur les droits de la personne et de la Loi sur les langues officielles.

Que l'inconformabilité soit expressément édictée, ou qu'elle découle de la jurisprudence, son fondement est identique : les lois auxquelles elle s'attache constituent des valeurs fondamentales pour le Canada.

L'obligation de recourir à une dérogation expressive revient, somme toute, à reconnaître à ces lois un statut quasi constitutionnel et garantir les valeurs qui y sont exprimées. Par ailleurs, quel que soit le recours devra se justifier auprès de l'opinion publique. Pour mémoire, la seule dérogation à la Déclaration a été prise pendant la crise d'octobre 1970, au titre de la Loi sur les mesures de guerre.

Le ministre de la Justice, selon l'article 3 de la Déclaration canadienne des droits et l'article 4.1 de la Loi sur le ministère de la Justice, est tenu d'examiner tous les projets de loi déposés au Sénat ou à la Chambre des communes par un ministre, en vue de vérifier leur compatibilité avec la Déclaration et la Charte. Il signale-ra toute incompatibilité à la chambre dans les meilleurs délais. Les règlements d'application des dispositions précitées prévoient que le greffier de la Chambre des communes envoie à cet effet au ministre de la Justice deux exemplaires de chaque projet, et que le sous-ministre de la Justice signe un certificat attestant l'examen. Il est à noter cependant que le sous-ministre a délégué au premier conseiller législatif l'examen des projets et la signature du certificat.

Après le dépôt du projet aux Communes, le greffier de la chambre en transmet deux exemplaires au Service de révision réglementaire du ministère de la Justice, qui appose sous forme de timbre, sur la page couverte de chaque exemplaire, le certificat réglementaire. Deux lettres, l'une adressée au greffier de la Chambre des communes et l'autre au greffier du Conseil privé, confirment l'examen du projet de loi en conformité avec les textes soumis, avec ses éventuelles commentaires, au premier conseiller législatif. Si ce dernier, après avoir examiné à son tour le projet, le juge incompatible, il en informe alors le ministre. Il avise sans délai le sous-ministre qui en informe alors le ministre. Il avise la Chambre ou la Déclaration, le premier conseiller législatif en avec la Charte ou la Déclaration, le premier conseiller législatif en greffier du Conseil privé et à celui de la Chambre des communes. Le ministre, consulté à la conformité de celui-ci, il signe, au nom du gouvernement, la Declaration. A l'issue de son examen, le légiste remet les documents au greffier la compatibilité des projets de loi avec la Charte et la Déclaration. Ces documents sont ensuite transmis au légiste chargé de vérifier la compatibilité des projets de loi avec la Charte et la Déclaration. A l'issue de son examen, le légiste remet les documents au greffier du Conseil privé et à celui de la Chambre des communes.

o ATTESTATION DE CONFORMITÉ DES PROJETS DE LOI

croître la demande (en fonds ou en personnel) de services juridiques.

Il incombe aux conseillers juridiques d'aider les fonctionnaires de leur ministère responsable pour l'analyse juridique; ils le font avec le concours de la Section des services spéciaux de consultation juridique, Section des activités juridiques, qui dispose des compétences nécessaires en matière de droit constitutionnel et internatinal (► 3.3 **Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?**). La Direction générale des politiques et de la planification ministérielle peut donner des avis et conseils relatifs au système d'appui au Cabinet, dont elle est responsable.

Si le système vise spécifiquement la note au Cabinet, les objectifs qui le motivent s'appliquent à toutes les étapes du processus législatif. L'analyse des effets que la Charte peut avoir sur tel objectif ou telle orientation déborde largement le simple cadre réglementaire — peut révéler des questions dont on ne pouvait prévoir l'existence même après l'approbation de la note. On voit donc que l'examen des questions redactionnelles se prolonge tout au long de la filière législative.

économique toute mesure dont l'acceptation a pour effet d'accélérer également être signalée et circonscrite dans l'étude

tions aux ministres.

tanté et d'en tenir compte dans la formulation des recommandations pour faire état dans la note au Cabinet. Sinon, il convient d'en dresser un sommaire comme on le ferait pour toute autre question importante et de faire état suffisamment précis pour que l'ensemble de la note soit minime, d'en réglements fédéraux.

- les conséquences sur les autres lois fédérales et les préférances;
- les effets d'une éventuelle contestation sur les relations fédéro-provinciales, notamment quant au partage des compétences;
- le coût estimatif de la contestation;
- les conséquences d'une décision défavorable, tuelle,
- les chances de succès d'une contestation éventuelle, mesuré, ainsi que, le cas échéant :

• les possibilités de contestation constitutionnelle de la

L'analyse portera donc sur les points suivants :

tout contentieux dans les relations fédéro-provinciales. Attaques dans l'évaluation des mesures. Il importe aussi d'éviter eu tendance à oublier de prendre en compte les frais liés à ces ou un programme et grever les finances publiques; on a parfois attaques en justice peuvent compromettre une mesure législative Le système tire sa justification du fait que d'éventuelles

► 3.3 Comment les objectifs légaux sont-ils déterminés ?

l'inclusion dans chaque note au Cabinet d'une analyse des questions constitutionnelles, y compris celles relatives à la Charte les projets de programme ou de loi. On attend cet objectif par assurer l'examen des questions constitutionnelles soulevées par concerter avec le ministre de la Justice, de ce système visant à 1991, avise tous les sous-ministres de la Justice sur pied, de Le greffier du Conseil privé a, par lettre datée du 21 juin

○ LE SYSTÈME D'APPUI AU CABINET

La Charte canadienne des droits et libertés fait partie de la Constitution du Canada : tout texte législatif ou réglementaire incompatible avec celle-ci est donc inopérant dans la mesure où il ne l'a pas fait jusqu'ici, peut toutefois limiter expressément les droits et libertés qu'elle protège. On peut se douter des effets politiques qu'aurait pour le gouvernement le recours à une telle limitation.

Le ministre de la Justice est chargé, au titre de la Loi sur le fonctionnement des affaires publiques, il lui incombe donc de vérifier la compatibilité avec la Charte des mesures législatives d'origine ministérielle. Deux mécanismes principaux l'aident à remplir cette mission :

- le système d'appui au Cabinet;
- la certification des projets de loi d'origine gouvernementale.

○ VUE D'ENSEMBLE

La Section de la législation rédigéant tous les projets de loi d'origine gouvernementale, les législateurs ont de ce fait, et par suite de leur expérience, une vue d'ensemble du corpus législatif fédéral. Leur intervention peut, à cet égard, se révéler cruciale et peser sur l'édifice au complet. Il est donc avantagéux, pour le ministre responsable, de s'appuyer sur leur intuition de l'interprétation judiciaire et de solliciter leur avis sur les modèles dont il pourra s'inspirer dans l'élaboration d'une mesure législative (► 3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ? ○ Les législateurs).

- Le présent chapitre décrit les questions qui se posent en matière de droit et d'orientations juridiques à l'occasion de l'élabo ration des projets de loi. Si la plupart ont une saveur strictement juridique, d'autres — les législateurs en ont maintenant fait l'expé rience — ont trait à la bonne administration, aux usages parlemen taires ou à des considérations politiques.
- Ces questions surviennent généralement une fois la note au Cabinet approuvée et différente beaucoup de celles qui ont retenu l'attention des ministères et administrations à l'origine de la propo sition législative. Ce chapitre vise donc à donner aux responsables du projet quelques éléments de réponse aux questions que les législateurs soulèveront sans doute en cours de rédaction. On espère ainsi éviter tout élément de surprise dans la filière législative et approuver l'objectif d'une mesure législative et les instructions de rédaction, des questions de principe et d'orientations peuvent nécessiter un retour devant celui-ci. La plupart du temps, toutefois, ces questions seront tranchées par les fonctionnaires du ministère responsable du projet, ainsi que par ceux du ministère de la justice.
- Il est important de rappeler que, même si le Cabinet a dissiper les éventuels irritants.
- Plusieurs de ces questions découlent du fait que, devant la loi, le projet doit s'intégrer dans un ensemble cohérent, la législa tion fédérale, d'une part, et le système juridique canadien, d'autre part. La rédaction d'un projet de loi s'appuie sur un objectif précis, certes, mais à souvent des conséquences sur des domaines non visés au départ. Ces conséquences constituent autant de don nées, voire de contraintes, que les décideurs doivent prendre en compte. Les législateurs doivent prendre en considération; en voici une brève enumération :
- les limites imposées au gouvernement et au Parlement par la Constitution et les autres lois organiques;
 - l'objectif de clarté de la règle de droit, complète tenu des impératifs liés à la mise en oeuvre et à l'interprétation;
 - la cohérence du corpus législatif;
 - les caractéristiques de notre système parlementaire.

-
- **CHAPITRE 2**
 - PRINCIPES ET ORIENTATIONS
 - 2.1 Introduction ▶ 23
 - 2.2 Validité constitutionnelle ▶ 25
 - 2.3 Textes à valeur quasi constitutionnelle ▶ 30
 - 2.4 Le droit commun ▶ 31
 - 2.5 Uniformité du corpus législatif ▶ 39
 - 2.6 Structure de l'Etat ▶ 59
 - 2.7 Protocole de rédaction législative ▶ 62
 - 2.8 Mémento du légiste ▶ 69

- o QUI SONT LES PRINCIPAUX INTERVENANTS ?
-
- CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION AUX TEXTES LEGISLATIFS FEDERAUX
- 1.2 Apres un général de la réglementation
- Voici les principaux intervenants dont la participation est considérée comme indispensable :
- L'autorité investie par le Parlement du pouvoir de prendre les règlements (il s'agit le plus souvent du gouverneur général agissant en son conseil, ou encore d'un ministre ou d'un organisme public);
 - Les fonctionnaires de cette autorité;
 - La Section de la réglementation du ministère de la Justice,
 - La Direction des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor;
 - Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation.

Le plus souvent, ce sont les agents de l'administration chargée de l'application de la loi habilitante qui prennent l'initiative des mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du plan législatif, généralement à la suite des interventions des administrés intéressés ou des consultations menées auprès d'eux par l'administration. Bien entendu, l'idée à l'origine d'une mesure réglementaire peut aussi provenir d'un ministre, d'un parlementaire, d'une juridiction, d'un organisme administratif ou du grand public.

○ D'où proviennent les mesures réglementaires ?

- QUEL EST LE CADRE DE L'INTERVENTION RÉGLEMENTAIRE ?
-
- 1.2 Apérçu général de la réglementation
- CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION AUX TEXTES LEGISLATIFS FÉDÉRAUX
- Le pouvoir de prendre des règlements ne peut être exercé que dans le cadre de la délégation législative, d'où l'importance de la loi habilitante. Les autres limites à l'exercice de ce pouvoir sont les mêmes que pour les lois : notamment celles fixées par la Constitution et la Charte (► 1.1 Apérçu général de la législation).
- Quel est le cadre de l'intervention législative ?
- Les règlements pris au titre d'une loi ne peuvent en aucun cas être incompatibles avec celle-ci, ni en étendre ou restreindre le champ d'application. La Loi sur les textes réglementaires est le texte de référence qui édicte les formalités entourant la prise des règlements et autres textes d'application.

- QUELLES SONT LES PRINCIPALES CATÉGORIES DE TEXTES D'APPLICATION ?
-
- La plupart des règlements sont désignés comme tels dans leur loi habilitante. Les lois prévoient cependant la prise d'autres textes d'application qui sont également de nature législative mais qui portent le nom d'**arrêts** (pris par un ministre), **décrets** (pris par le gouverneur en conseil), **ordonnances**, **règles**, **tarifs** et **reglements administratifs**. Ils sont normalement assujettis aux mêmes formalités que les règlements.

Les règlements constituent l'essentiel des textes d'application des lois. Ils ont le même effet juridique que celles-ci et ont normalement pour effet d'énoncer des règles d'application générale. Ils n'émanent pas du Parlement, mais bien de l'autorité — le plus souvent, le gouverneur en conseil, un ministre ou un organisme public — qui connaît une habilité à cette fin. Leur **prise** doit donc être expressément prévue par une loi dite **habilitante**. Tantôt celle-ci fixe les grandes lignes du plan législatif et délegué à l'autorité réglementante la tâche d'en régler les détails, tantôt elle lui laisse un vaste champ d'action lui permettant d'établir elle-même un plan législatif.

○ QU'EST-CE QUE LA RÈGLEMENTATION ?

1.2 Aperçu général de la réglementation

- QUI SONT LES PRINCIPAUX INTERVENANTS ?
-
- CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION AUX TEXTES LEGISLATIFS FEDERAUX
 - 1.1 Aperçu général de la législation
 - Il est difficile d'indiquer avec précision l'ensemble des intéressés susceptibles d'intervenir dans l'élaboration d'une mesure législative. La participation de ceux-ci dépend de divers facteurs, dont la nature du projet en cause et la qualité de ses promoteurs.
 - Voici les principaux intervenants dont la participation est considérée comme indispensable :
 - les parlementaires, notamment le ministre responsable du projet;
 - les fonctionnaires et conseillers juridiques du ministère intéressé;
 - le Cabinet et le Bureau du Conseil privé;
 - la Section de la législation du ministre de la Justice.

L'actualité peut en effet infécher le programme du gouvernement. De la sorte, si l'on peut généralement se fier au discours du Trône pour en connaître la tenue, il sera prudent de consulter les autres moyens que le gouvernement utilise pour rendre publics ses décisions et objectifs, tels les avant-projets de loi, livres blancs ouverts et communiqués de presse.

S'il est vrai que la mesure législative est le fruit d'une décision gouvernementale d'abord et d'une concrétisation parlementaire par la suite, elle ne provient pas nécessairement du gouvernement. Il existe essentiellement cinq sources de mesures législatives : le public, le gouvernement, l'administration publique, les parlementaires : sénateurs ou députés, les tribunaux.

Le discours du Trône constitue le principal énoncé du programme législatif du gouvernement. Il est prononcé au début de chaque session du Parlement par le chef de l'Etat ou son représentant, le gouverneur général. Ce programme est souvent tiré du programme électoral du parti majoritaire à la Chambre des communes, surtout lors d'une nouvelle législature. En cours de mandat, toutefois, le programme sera fonction des priorités fixées par les différents ministères et approuvées par le Cabinet. Le discours du budget constitue chaque année une autre source de mesures, surtout lors d'une nouvelle législature. En cours de mandat, toutefois, le programme sera fonction des priorités fixées par les différents ministères et approuvées par le Cabinet. Les lois constituent souvent l'aboutissement d'une importante initiative ou décision politique du gouvernement. Elles peuvent aussi résulter de l'acceptation par lui de recommandations figurant dans le rapport d'un groupe de travail ou d'une commission royale demandée. Elles peuvent enfin avoir pour raison d'être la mise en oeuvre de traités, de conventions ou d'accords, l'exécution de mesures administratives — telle l'attribution de licences ou de permis — ou la nécessaire de faire face à des problèmes particuliers ou à des situations d'urgence.

○ D'où proviennent les mesures législatives ?

• QUEL EST LE CADRE DE L'INTERVENTION LEGISLATIVE ?

1.1 Aperçu général de la législation

• CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION AUX TEXTES LEGISLATIFS FÉDÉRAUX

Le Canada est régi par une constitution inspirée par la tradition britannique et qui comporte plusieurs textes.

1867 et la Charte canadienne des droits et libertés.

C'est la Constitution qui nous permet de répondre à la question « Sur quoi une loi fédérale peut-elle porter ? ». La Loi

constitutionnelle de 1867 établit en effet les deux ordres législatifs du Canada : le fédéral et le provincial. Chacun dispose du plein

pouvoir de légiférer dans les domaines de compétence qu'il lui sont

impartis. Le droit constitutionnel, qui s'appuie non seulement sur le texte constitutionnel, mais aussi sur l'interprétation qu'en ont

donnée les tribunaux, nous indique donc l'étendue, et les limites,

de nos — on pensera notamment au bilinguisme et à l'orga-

nisation des assemblées — qui définissent le cadre législatif.

La Constitution nous fournit également un certain nombre

de notre cadre législatif.

de règles — on pensera notamment au bilinguisme et à l'orga-

natrice canadienne des droits et libertés nous permet,

La Charte canadienne — qui définit le cadre législatif.

La Charte canadienne des droits et libertés nous permet,

quant à elle, de répondre à la question « Comment une loi fédé-

rale peut-elle régir son objet ? ». La Charte circonscrit le cadre

législatif non pas par rapport au domaine de compétence, mais

par rapport à la façon dont le Parlement peut légiférer. Elle lui

impose en effet certaines prescriptions et restrictions, notamment

en matière de droits et libertés fondamentaux.

Rappelons que depuis l'Acte de Québec, deux systèmes

juridiques coexistent au Canada. Ainsi, en gros, la common law de

tradition anglo-saxonne régit le droit fédéral et le droit des pro-

vincies autres que le Québec, tandis que le droit de celui-ci obéit

aux règles d'inspiration romano-germanique formant le « droit

spécificités du Canada, l'application d'une loi fédérale pourra avoir

civil ». Étant donné cette dualité juridique, qui constitue l'une des

des répercussions différentes selon que l'on vise un territoire régi

par la common law ou bien par le droit civil.

► 3.9 Qu'est-ce que la loi corrective ?

Le programme de correction des lois est une activité périodique ayant pour objet de débarrasser les lois des anomalies, de leur appuyer certaines modifications mineures et non contraires aux archaïsmes ou erreurs qu'elles peuvent contenir, et de leur apporter certaines modifications mineures et non contraires. Il s'agit en fait d'une loi modificative obéissant à une procédure d'élaboration simplifiée. Le programme est mis en œuvre et coordonné par la Section de la législation versables. Il s'agit en effet d'une loi modificative obéissant à une procédure d'élaboration simplifiée. Le programme est mis en œuvre et coordonné par la Section de la législation versables.

La loi corrective

Les lois se distinguent par ailleurs en fonction de leur effet sur le corpus législatif : la loi nouvelle ajoute à celui-ci tandis que la loi modificative appporte des changements à un texte existant. Il faut noter qu'un projet de loi peut comporter à la fois une ou plusieurs lois nouvelles, et modifier une ou plusieurs lois. Et si un projet de loi — nouvelle ou modificative — rend nécessaire la modification d'autres lois, on parle, dans le corps du projet, de modifications corrélatives ou connexes.

Les lois nouvelles et les lois modificatives

Le lecteur désirera d'en savoir davantage sur cette catégorie de projets est pris de s'adresser à l'un ou l'autre de ces bureaux, sans la participation de l'administration publique. Les projets de loi sont adressés à l'un ou l'autre de ces bureaux, sans la participation de l'administration publique.

Le législateur parlementaire du Sénat ou le Bureau des conseillers conséillers de la Chambre des communes coordonne leur rédaction, sans la participation de l'administration publique.

Les projets de loi d'intérêt public, mais leurs modalités de dépôt diffèrent notablement. En règle générale, le Bureau du législateur et conseiller parlementaire du Sénat ou le Bureau des conseillers législatifs de la Chambre des communes coordonne leur rédac-

Les lois d'intérêt privé accordent des pouvoirs ou des droits spéciaux, ou des dérogations, à des particuliers ou à des groupements. Elles sont adoptées à peu près de la même manière que les lois d'intérêt privé.

Les lois d'intérêt privé

Pour ce qui est du Sénat, la distinction est moins marquée. Sont dits d'origine parlementaire les projets présentés par les députés qui ne sont pas membres du Cabinet. Ils portent le nom du député qui en a pris l'initiative. L'étude de ces projets ne peut s'effectuer qu'au cours de périodes strictement limitées, fixées par les règles de la procédure parlementaire. Pour leur rédaction, les députés disposeront du concours du Bureau des conseillers législatifs de la Chambre des communes.

Les lois d'intérêt public sont pour la plupart d'origine ministérielle. Le gouvernement les présente, sous forme de projets, par l'intermédiaire d'un ministre dit responsable. Elles font l'objet de l'étude détaillée du troisième chapitre.

Les lois d'intérêt public

J'étonne un bref coup d'œil sur les principales catégories de lois : on distinguera tantôt les lois d'intérêt public des lois d'intérêt privé, tantôt les lois nouvelles des lois modificatives ; c'est à cette dernière catégorie qu'appartient la loi corrective.

○ QUELLES SONT LES PRINCIPALES CATÉGORIES DE LOIS ?

La loi est l'*expression*, dans sa forme la plus solennelle, de la volonté de l'Etat. Elle marque l'aboutissement d'un processus, appelé ici la *filière législative*, par lequel un texte, le *projet de loi*, est soumis au **Parlement** — constitue du Sénat et de la Chambre des communes — pour examen et adoption. Ne font l'objet de notre étude que les projets d'origine dite *gouvernementale*. En effet, parmi tous les moyens dont dispose le **gouvernement**, pour mettre en œuvre les choix de société que lui dicte le système démocratique parlementaire, le mode de communication mandat qu'il a reçu de la population, la loi demeure, dans notre privilège. Elle sera alors à établir des règles de conduite ou à jeter les bases de l'action exécutive.

○ QU'EST-CE QU'UNE LOI ?

• CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION AUX TEXTES LEGISLATIFS FÉDÉRAUX

-
- 1.1 Aperçu général de la législation ▶ 9
 - 1.2 Aperçu général de la réglementation ▶ 16
-

○ COMMENT LE CONSULTER ?

• PRÉLIMINAIRES

La présentation de **LESSENTIEL**, volontairement aérée, devrait faciliter sa consultation et permettre au lecteur d'obtenir le maximum d'information sans avoir à se déplacer d'un bout à l'autre de l'ouvrage. Certains renseignements sont répétés sous plus d'un titre : c'est parce qu'ils touchent à plusieurs étapes de la filière législative.

L'ouvrage est divisé en quatre chapitres appelés par le

signe • et présentés en capitales grasses :

EX. : • CHAPITRE PRÉMIER : INTRODUCTION AUX TEXTES

LEGISLATIFS FÉDÉRAUX.

Chaque chapitre est à son tour divisé en sections numérotées, le premier chiffre indiquant le chapitre dont elles font partie, et s'ouvre sur une page qui en fait la liste. Les sections peuvent être divisées en sous-sections appelées par le signe ○ et présenter des en-têtes capitales :

Ex. : ○ QU'EST-CE QU'UNE LOI ?

Les renvois, maintenus au strict minimum, figurent entre parenthèses et en caractères gras, et sont appelés par une flèche suivie de la rubrique à consulter :
Ex. : ▷ 1.1 APÉGÜ GÉNÉRAL DE LA LEGISLATION ○ QU'EST-CE
 A l'intérieur d'une même section, le renvoi à une autre ou une loi ?).

sous-section se limite au titre de celle-ci.

L'ESSENTIEL comporte quatre chapitres. Le premier constitue une introduction générale aux textes législatifs fédéraux. On y trouve un aperçu de la législation et de la réglementation. Les deuxièmes chapitre exposent les principales questions qui se posent, en matière de rédaction législative, relativement aux principes et orientations juridiques. Ces questions se posent tant à l'étape de l'éaboration des propositions législatives qu'en cours de rédaction. Si la plupart ont une saveur juridique, d'autres auront trait à la bonne administration, à la pratique parlementaire ou à des considérations politiques.

Le troisième chapitre explique la filière législative de fagon chronologique et détaillée : de l'éaboration de l'objectif et des orientations à l'entrée en vigueur de la loi, en passant par la rédaction et la filière parlementaire. On y trouve aussi des explications sur ce qu'il est convenu d'appeler le « programme de loi corrective ».

Le quatrième chapitre donne un aperçu de la filière réglementaire et en précise les étapes, à partir de la délégation du pouvoir réglementaire jusqu'à l'entrée en vigueur des règlements.

○ QUELS SONT SES OBJECTIFS ?

L'ESSENTIEL vise à permettre aux fonctionnaires de

participer de façon plus efficace au processus législatif et réglementaire par une meilleure connaissance tant du rôle des législateurs que des mécanismes leur permettant de réaliser des lois et des règlements propres à mettre en œuvre les objectifs du gouvernement, tout en respectant les principes qui sous-tendent notre système juridique.

De plus en plus de fonctionnaires sont, au cours de leur carrière, amenés à prendre part au processus législatif. On peut leur demander de définir l'objectif à mettre en œuvre par une loi, de rédiger les mesures d'application d'une loi ou de participer à la rédaction de modifications à apporter aux textes législatifs ou réglementaires dont l'application incombe à leur ministre. Il importe donc qu'ils connaissent bien le processus par lequel s'élaborent les lois et les règlements fédéraux.

• A QUI S'ADRESSE L'ESSENTIEL ?

-
- o A qui s'adresse **L'ESSENTIEL** ?
 - o Quels sont ses objectifs ?
 - o Quel est son plan ?
 - o Comment le consulter ?

► 167

► 170

► 175

► 180

► 191

3.9 Qu'est-ce que la loi corrective ?

- Vue d'ensemble
- Marché à suivre
- Critères

3.10 Les grandes étapes de la filière législative

4.1

2

4

3

4

4.2 Quels textes sont assujettis à la filière ?

- Les règlements au sens de la Loi
- Autres textes et documents assujettis à la filière

4.3 Quelles sont les composantes de l'activité réglementaire ?

- Vue d'ensemble
- Concept et élaboration des règlements
- Contrôle de l'activité réglementaire par l'exécutif
- Exigences procédurales
- Contrôle de l'activité réglementaire par le Parlement

4.4 Quelles sont les étapes de la filière ?

- Vue d'ensemble
- Concurrence et élaboration des règlements
- Contrôle de l'activité réglementaire par l'exécutif
- Exigences procédurales
- Contrôle de l'activité réglementaire par le Parlement

- 129

 - Qu'est-ce que la corédition ?
 - Comment les dossiers sont-ils attribués ?
 - Comment les instructions sont-elles données ?
 - Quelle est la réglementation à respecter quant aux avantages ?
 - Quelle est la navette redactionnelle ?
 - Comment commence la rédaction ?
 - Comment les notes explicatives ?
 - Que sont le sommaire et les notes explicatives ?
 - Comment les projets sont-ils imprimés et diffusés ?
 - Quelles mesures prendre en vue du dépôt d'un projet de loi ?
 - 3.5
 - Vue d'ensemble
 - Quels sont les documents préparatoires à prévoir ?
 - Comment obtenir l'approbation du Cabinet ?
 - Qui peut déposer le projet ?
 - Qui peut déposer ?
 - Qu'est-ce que la recommandation royale et quand est-elle requise ?
 - Comment un projet de loi est-il adopté au Parlement ?
 - 140
 - Vue d'ensemble
 - Comment préparer la stratégie parlementaire ?
 - Le calendrier parlementaire
 - Dépôt et première lecture
 - Étude en comité après la première lecture
 - Deuxième lecture
 - Étude en comité après la deuxième lecture
 - Étude en comité après la deuxième lecture
 - Troisième lecture
 - Modification des projets de loi
 - Y-a-t-il d'autres facteurs de saisir le Parlement d'un projet de loi ?
 - 3.7
 - Quand une loi entre-t-elle en vigueur ?
 - Comment les lois sont-elles imprimées et diffusées ?
 - 164
 - Vue d'ensemble
 - Sous quelles formes les lois sont-elles publiées ?

- Sommaire
- LOIS ET RÈGLEMENTS : L'ESSENTIEL
 - o Lois et règlements fédéraux
 - o Questions touchant la réglementation
 - o Structure de l'Etat
 - 2.6
 - o Vue d'ensemble
 - o Suprématie du Parlement
 - o Autorités habilitantes
 - 2.7 Protocole de rédaction législative
 - o Vue d'ensemble
 - o Comment éviter les ambiguïtés ou imprécisions en rédaction législative ?
 - o Convénctions décalant de la procédure parlementaire
 - o Comment faciliter l'accèsibilité des textes législatifs ?
 - o Comment faciliter le travail de révision des textes législatifs ?
 - 3.1 Introduction
 - 3.2 Quel est le rôle de chacun dans la rédaction des lois ?
 - 3.3 Comment les objectifs législatifs sont-ils déterminés ?
 - o Les fonctionnaires ministérielles
 - o Les conseillers juridiques ministérielles
 - o Les législateurs
 - o Les charges de projet
 - o Qui prend l'initiative ?
 - o Qui d'ensemble
 - 3.4 Document les projets de loi sont-ils redigés ?
 - o Qui consulte ?
 - o Comment obtenir l'approbation du Cabinet
 - o Qui en est-il des mesures découlant du budget ?
 - o Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant à la note ?
 - o Qui prend note ?
 - o Comment documenter l'ensemble des projets de loi ?
 - o Vue d'ensemble
 - 2.8 Mémento du législateur
 - 2.9
 - o Vue d'ensemble
 - o Les fonctionnaires ministérielles
 - o Les conseillers juridiques ministérielles
 - o Les législateurs
 - o Qui prend l'initiative ?
 - o Qui consulte ?
 - o Comment obtenir l'approbation du Cabinet
 - o Qui en est-il des mesures découlant du budget ?
 - o Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant à la note ?
 - o Qui prend note ?
 - o Comment documenter l'ensemble des projets de loi ?
 - o Vue d'ensemble
 - 2.10
 - o Qui prend note ?
 - o Qui consulte ?
 - o Comment obtenir l'approbation du Cabinet
 - o Qui en est-il des mesures découlant du budget ?
 - o Quelles sont les règles de confidentialité à respecter quant à la note ?
 - o Qui prend note ?
 - o Comment documenter l'ensemble des projets de loi ?
 - o Vue d'ensemble

◀ 103

◀ 87

◀ 76

◀ 75

◀ 69

◀ 62

◀ 59

- **Preliminaires**
- **LOIS ET REGLEMENTS : L'ESSENTIEL**
- **A qui s'adresse L'ESSENTIEL ?**
 - Quels sont ses objectifs ?
 - Quel est son plan ?
 - Comment le consulter ?
 - Aperçu général de la législation
- **Chapitre premier : Introduction aux textes législatifs fédéraux**
 - Qu'est-ce qu'une loi ?
 - Quelles sont les principales catégories de lois ?
 - Quel est le cadre de l'intervention législative ?
 - D'où proviennent les mesures réglementaires ?
 - Qui sont les principaux intervenants ?
 - Qui sont les principaux intervenants ?
 - Qu'est-ce que la réglementation ?
 - Quelles sont les principales catégories de textes d'application ?
 - Quel est le cadre de l'intervention réglementaire ?
 - D'où proviennent les mesures réglementaires ?
 - Qui sont les principaux intervenants ?
 - Aperçu général de la réglementation
- **Chapitre 2 : Principes et orientations**
 - Qu'est-ce que la réglementation ?
 - Quelles sont les principales catégories de textes d'application ?
 - Qui sont les principaux intervenants ?
 - Qui sont les principaux intervenants ?
 - Quel est le cadre de l'intervention législative ?
 - D'où proviennent les mesures réglementaires ?
 - Qui sont les principaux intervenants ?
 - Quel est le cadre de l'intervention réglementaire ?
 - Qui sont les principaux intervenants ?
 - Qui sont les principaux intervenants ?
 - Aperçu général de l'application

- **2.1 Introduction**
 - Validité constitutionnelle
 - Le système d'appui au Cabinet
 - Attestation de conformité des projets de loi
 - Textes à valeur quasi constitutionnelle
 - Le droit commun
- **2.2 Validité constitutionnelle**
 - Vue d'ensemble
 - Lois supplétives
 - Principes de droits communs
 - Vue d'ensemble
- **2.3 Textes à valeur quasi constitutionnelle**
 - Le système d'appui au Cabinet
 - Attestation de conformité des projets de loi
 - Textes à valeur quasi constitutionnelle
- **2.4 Le droit commun**
 - Vue d'ensemble
 - Risques associés à l'inclusion de règles générales existantes
 - Proportionnalité des infractions et des peines
 - Propriétaire des mesures de contrôle
 - Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi
 - Principes d'attribution des pouvoirs d'application de la loi par les textes
- **2.5 Uniformité du corpus législatif**
 - Vue d'ensemble
 - Modèles législatifs
 - Risques associés à l'inclusion de règles générales existantes
 - Proportionnalité des infractions et des peines
 - Propriétaire des mesures de contrôle
 - Lignes directrices relatives à l'attribution de pouvoirs d'application de la loi
 - Principes d'attribution des pouvoirs d'application de la loi par les textes

► 39

► 31

► 30

► 25

► 23

► 16

► 9

► 1

Les lois et les règlements comptent parmi les outils privilégiés dont dispose le gouvernement pour s'acquitter du mandat que lui a confié l'électeur. Leur processus d'élaboration a évolué au fil des ans, à la faveur des améliorations qui lui ont été apportées du point de vue de l'efficacité, de l'équité, etc. Mais malgré la complexité et la fluidité du processus, la compréhension de ses étapes est essentielle pour les fonctionnaires dont les attributions les amènent à participer à la réalisation des lois et réglements.

Ce guide décrit en détail les mécanismes par lesquels s'élaborent les lois fédérales, ainsi que le rôle des principaux participants. Il trace parallèlement les grandes lignes du processus d'élaboration des règlements fédéraux. Il est le fruit de l'expérience et des connaissances des membres de la Direction des services législatifs du ministère de la Justice et du Secrétariat de la législation et de la planification parlementaire du Bureau du Conseil privé. Je suis convaincu qu'il sera d'une aide inestimable à tous ceux qui intéressé le processus législatif fédéral.

Le ministre de la Justice et procureur général du Canada,
Allan Rock, député, C.P.

novembre 1995

ISBN 0-662-62085-2

N° de cat. JZ-8-1995

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1996

Services Canada, Ottawa, Ontario K1A 0S9

écrive du ministre des Approvisionnements et
site l'obtention au préalable d'une autorisation
des fins commerciales ou de redistribution nécess-
Toutefois, la reproduction en tout ou en partie à
station à condition d'indiquer la source en entier.
Cette publication peut être reproduite sans autori-
tation à condition d'indiquer la source en entier.

Bureau du Conseil privé.

legislation et de la planification parlementaire du
Canada avec la collaboration du Secrétariat de la
services législatifs du ministère de la Justice
L'ESSENTIEL a été réalisé par la Direction des

L'ESSENTE
LOIS ET RÈGLEMENTS

L'ESSENTIEL

LOIS ET RÈGLEMENTS

